LIBR-00939

Aspects du financement des partis et des élections au Canada

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

Volume 5 d'une collection d'études réalisées pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, dans le cadre de son programme de recherche.

Aspects du financement des partis et des élections au Canada

Sous la direction de
F. Leslie Seidle

Volume 5 de la collection d'études

Commission royale sur la réforme électorale
et le financement des partis
et
Groupe Communication Canada
Édition, Approvisionnements et Services Canada

Dundurn Press
Toronto et Oxford

Wilson & Lafleur
Montréal

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-124-9
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-5F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnements et Services.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
Aspects du financement des partis et des élections au Canada

(Collection d'études; 5)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Issues in party and election finance in Canada
ISBN 1-55002-124-9

1. Caisses électorales — Canada. 2. Élections — Canada. 3. Partis politiques — Canada. I. Seidle, F. Leslie II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 5.

JL196.I8814 1991 324.271 C91-090542-8

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
OX3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS xv
INTRODUCTION xvii
PRÉFACE xxiii

1. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE — ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE DIVULGATION DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA
LISA YOUNG 3

La divulgation des contributions et des dépenses au Canada 5
L'incidence de la divulgation sur l'étude du financement politique au Canada 14
Les éléments d'une politique de divulgation 19
Conclusion 39
Notes 40
Entrevues 43
Références 43

2. L'INCIDENCE DE LA SITUATION DE DÉPUTÉ SORTANT AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988 — QUELQUES CONSTATATIONS
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE 49

Le modèle 55
Les données 62
Les constatations 65
Conclusion et résumé des principales constatations 77
Annexe 80
Notes 87
Références 88

3. LE RÔLE DES AGENTS OFFICIELS DANS LES ÉLECTIONS CANADIENNES — ANALYSE DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988
R.K. CARTY 91

Les agents officiels 93

La place des agents officiels dans les campagnes locales 95
La préparation au rôle d'agent officiel 99
Conclusion 105
Annexe 107
Note 108
Références 108

4. LES LUTTES ÉLECTORALES, LES DÉPENSES D'ÉLECTION ET L'AVANTAGE DU DÉPUTÉ SORTANT
D. KEITH HEINTZMAN 109

Le contexte entourant la situation de député sortant et la campagne électorale 112
L'analyse de micro-niveau 119
L'analyse de macro-niveau 130
Conclusion 160
Annexe méthodologique 162
Notes 165
Références 168

5. LA POLITIQUE CAPITALISTIQUE — L'ARGENT, LES MÉDIAS ET LES MŒURS AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA
THOMAS S. AXWORTHY 177

Comparaison des usages politiques au Canada et aux États-Unis 191
La politique capitalistique 218
Conclusion 230
Résumé des recommandations 233
Annexes 236
Notes 258
Bibliographie 261

6. LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, DES CANDIDATS ET DES ÉLECTIONS AU CANADA
PETER P. CONSTANTINOU 269

Pourquoi le financement public ? 270
Méthodologie 271
Les remboursements accordés aux candidats 273
Les remboursements accordés aux partis politiques 279
Le financement annuel 282
Les crédits d'impôt pour contributions politiques 286

Le coût total du financement public 295
Le coût de l'administration des élections 299
Conclusion 302
Annexes 305
Notes 314
Bibliographie 315

7. LES CANDIDATS INDÉPENDANTS AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES FÉDÉRALES
ERIC BERTRAM 321

Le profil des candidats indépendants 326
Les résultats des candidats indépendants 329
Les réformes qui pourraient rendre la loi plus équitable 335
Conclusion 357
Notes 358
Entrevues 360
Références 360

8. LES CONTRIBUTIONS IMPORTANTES ACCORDÉES À DES CANDIDATS LORS DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988 ET LE PROBLÈME DE L'ABUS D'INFLUENCE
DONALD PADGET 363

Les changements survenus depuis l'adoption de la Loi sur les dépenses d'élection de 1974 365
Pourquoi étudier les contributions aux candidats 367
Les caractéristiques des contributions importantes dans le financement d'un candidat 369
Les facteurs influençant l'octroi de dons importants 388
Les conséquences pour l'étude de l'abus d'influence 397
Le plafonnement des contributions 398
Conclusion 404
Annexes 406
Notes 415
Références 418

9. CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES AU CANADA
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE 421

Les mécanismes d'encadrement financier 422

Analyse de l'impact de modifications aux limites de contributions aux partis 431
Les électeurs et le système de financement 437
Analyse de systèmes substituts de crédits d'impôt 443
Synthèse et conclusion 451
Notes 453
Bibliographie 453

Figures

1. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE — ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE DIVULGATION DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA

1.1 Seuil de déclaration des contributions dans certains pays ou provinces 23
1.2 Répartition des contributions de plus de 100 $ 24
1.3 Laps de temps entre la fin de la période visée par un rapport et la date à laquelle le rapport doit être soumis 32

3. LE RÔLE DES AGENTS OFFICIELS DANS LES ÉLECTIONS CANADIENNES — ANALYSE DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988

3.1 Place de l'agent officiel du candidat 92

4. LES LUTTES ÉLECTORALES, LES DÉPENSES D'ÉLECTION ET L'AVANTAGE DU DÉPUTÉ SORTANT

4.1 Lignes de régression: dépenses électorales de candidat (en pourcentage de la limite de dépenses) avec le pourcentage de votes gagnés 157

6. LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, DES CANDIDATS ET DES ÉLECTIONS AU CANADA

6.1 Coût des crédits d'impôt pour contributions politiques accordés aux particuliers, Ontario et Québec 294
6.2 Financement public annuel (tous genres confondus) par électeur 297

9. CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES AU CANADA

9.1 Part relative des contributions privées dans l'ensemble du financement de l'activité électorale pour différentes démocraties 430

9.2 Donateurs individuels en pourcentage des votes 435
9.3 Évolution de la part des contributions des individus dans le financement politique 438

TABLEAUX

1. POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE — ÉVALUATION DES MÉCANISMES DE DIVULGATION DANS LE DOMAINE DU FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA

1.1 Règles relatives à la divulgation dans certains pays ou provinces 25

2. L'INCIDENCE DE LA SITUATION DE DÉPUTÉ SORTANT AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988 — QUELQUES CONSTATATIONS

2.1 Résultats de régression pour l'élection fédérale de 1988 66
2.2 Résultats de régression selon les variables liées au fait d'être un député sortant ou un candidat se présentant contre un député sortant 70
2.A1 Résultats de régression — Participation au scrutin et dimension rurale 80
2.A2 Résultats de régression — Densité de l'électorat 81
2.A3 Résultats de régression — Interaction avec la variable de la dimension rurale 82
2.A4 Résultats de régression — Interaction avec la variable du nombre d'électeurs et électrices 83
2.A5 Résultats de régression — Variable continue de la situation de député sortant et variable différentielle de l'écart entre cette variable et la variable auxiliaire de 1 ou de 0 84
2.A6 Résultats de régression — Chefs de partis 85
2.A7 Résultats de régression — Omission des circonscriptions où des éléments « autres » ont obtenu plus de votes que les candidats ou candidates du Parti libéral du Canada ou du Parti progressiste-conservateur du Canada 86

3. LE RÔLE DES AGENTS OFFICIELS DANS LES ÉLECTIONS CANADIENNES — ANALYSE DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988

3.1 Profil des agents officiels à l'élection fédérale de 1988 94
3.2 Source de la nomination des agents officiels à l'élection fédérale de 1988 96
3.3 Participation des agents officiels à la planification de la campagne locale à l'élection fédérale de 1988 99

3.4 Agents officiels provenant de professions libérales à l'élection fédérale de 1988 101
3.5 Agents officiels d'expérience à l'élection fédérale de 1988 102
3.6 Formation des agents officiels à l'élection fédérale de 1988 104

4. LES LUTTES ÉLECTORALES, LES DÉPENSES D'ÉLECTION ET L'AVANTAGE DU DÉPUTÉ SORTANT

4.1 Raisons invoquées pour le vote, élection 1988 120
4.2 Cotation thermométrique : sondage sur la période électorale 1988 122
4.3 Cotation thermométrique : sondage sur la période postélectorale 1988 123
4.4 Sondage sur la période postélectorale : régression linéaire sur le vote indiqué en 1988 126
4.5 Sondage sur la période postélectorale : régression logistique sur le vote indiqué en 1988 128
4.6 Volatilité électorale de 1984 à 1988 135
4.7 Conversion relative du vote par parti : 1984–1988 137
4.8 Régressions : groupement total (1979 à 1988) 145
4.9 Régressions : députés sortants seulement (1979 à 1988) 151
4.10 Régressions : candidat contre un député sortant (1979 à 1988) 153
4.11 Régressions : pas de député sortant candidat (1979 à 1988) 155
4.12 Dépenses en pourcentage de la limite 158
4.13 Pourcentage de votes gagnés selon les modifications apportées aux limites de dépenses des candidats 160

5. LA POLITIQUE CAPITALISTIQUE — L'ARGENT, LES MÉDIAS ET LES MŒURS AUX ÉTATS-UNIS ET AU CANADA

5.1 Développement des fonctions des partis 195
5.2 Diffusion des innovations politiques 217
5.3 Comparaison des dépenses électorales engagées au Canada et aux États-Unis 224
5.C1 Médias 256
5.D1 Tendances des médias et de la politique 257

6. LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, DES CANDIDATS ET DES ÉLECTIONS AU CANADA

6.1 Modalités de remboursement des candidats et candidates 274
6.2 Remboursements accordés aux candidats et candidates 278
6.3 Modalités de remboursement des dépenses électorales des partis politiques 280
6.4 Remboursements accordés aux partis politiques 281
6.5 Allocations annuelles aux partis politiques, Québec 284

6.6 Allocations annuelles aux partis politiques, Nouveau-Brunswick 285
6.7 Allocations annuelles aux partis politiques, Île-du-Prince-Édouard 286
6.8 Calcul des crédits d'impôt pour contributions politiques 288
6.9 Contributions totales aux grands partis politiques, Ontario (y compris les associations de circonscriptions) 292
6.10 Contributions totales aux grands partis politiques, Québec 293
6.11 Crédits d'impôt pour contributions politiques 295
6.12 Financement public total accordé aux partis politiques et aux candidats par électeur et par année 296
6.13 Coût total du recensement pour les élections fédérales de 1988 par province et pour les élections provinciales 300
6.14 Coût total de l'administration des élections fédérales de 1988 par province et des élections provinciales 302
6.A1 Nombre d'électeurs et de circonscriptions 305
6.B1 Crédits d'impôt pour contributions politiques fédérales 306
6.B2 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Alberta 307
6.B3 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Colombie-Britannique 308
6.B4 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Manitoba 308
6.B5 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Nouveau-Brunswick 309
6.B6 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Nouvelle-Écosse 309
6.B7 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Ontario 310
6.B8 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Île-du-Prince-Édouard 311
6.B9 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Québec 312
6.B10 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Territoires du Nord-Ouest 313
6.B11 Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Yukon 313

7. LES CANDIDATS INDÉPENDANTS AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES FÉDÉRALES

7.1 Candidats indépendants membres de partis non inscrits 330
7.2 Les 20 candidats indépendants ayant eu le plus de succès, élection de 1988 331

7.3 Candidats indépendants : fréquence et résultats 332
7.4 Finances des candidats indépendants : candidats et candidates ayant obtenu plus de 2 000 $ ou ayant dépensé 5 % du plafond 334
7.5 Remboursement des candidats indépendants, élections fédérales 336
7.6 Candidats indépendants remboursés, élections fédérales et provinciales 337
7.7 Dispositions relatives au remboursement des candidats et seuils 338
7.8 Effets projetés de la réduction du seuil de remboursement, élection de 1988 350
7.9 Effets projetés de la réduction du seuil de remboursement, élection de 1984 351
7.10 Échelle de remboursement mobile proposée par Michael Krashinsky 352
7.11 Remboursement selon les résultats du parti, élection de 1988 353
7.12 Remboursement selon les résultats du parti, élection de 1984 354
7.13 Remboursement selon les voix obtenues par les candidats, élection de 1988 356

8. LES CONTRIBUTIONS IMPORTANTES ACCORDÉES À DES CANDIDATS LORS DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988 ET LE PROBLÈME DE L'ABUS D'INFLUENCE

8.1 Comparaison du nombre de contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 370
8.2 Valeur des contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats par rapport aux autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 371
8.3 Contributions maximales versées aux candidats, par catégorie, élections fédérales de 1988 372
8.4 Nombre de contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats, par montant, élections fédérales de 1988 373
8.5 Valeur des contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats, élections fédérales de 1988 374
8.6 Contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats en pourcentage de la valeur totale par catégorie, élections fédérales de 1988 375
8.7 Contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats en pourcentage du nombre total par catégorie, élections fédérales de 1988 375
8.8 Montant moyen des contributions aux candidats : comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 376

8.9 Bénéficiaires des contributions importantes (1 000 $ ou plus) aux candidats, élections fédérales de 1988 379
8.10 Dépendance des candidats vis-à-vis des contributions importantes (1 000 $ ou plus), élections fédérales de 1988 379
8.11 Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat conservateur moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 380
8.12 Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat libéral moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 381
8.13 Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat néo-démocrate moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988 382
8.14 Contributions importantes au candidat moyen, par province, élections fédérales de 1988 383
8.15 Nombre et valeur des contributions importantes au candidat moyen dans les circonscriptions urbaines (ou principalement urbaines) et rurales (ou principalement rurales), élections fédérales de 1988 384
8.16 Mesures de la dépendance des candidats vis-à-vis des contributions importantes 386
8.17 Facteurs modifiant la valeur de l'ensemble des contributions importantes 389
8.18 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant de particuliers 390
8.19 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des entreprises 391
8.20 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des syndicats 392
8.21 Évaluation de l'effet des divers niveaux de plafonnement sur l'ensemble des contributions, élections fédérales de 1988 400
8.22 Nombre approximatif de contributions touchées selon les niveaux de plafonnement, élections fédérales de 1988 400
8.23 Effet estimé d'un plafonnement des contributions à 2 000 $ sur divers groupes de candidats, élections fédérales de 1988 401
8.24 Effet estimé d'un plafonnement du montant des contributions sur les revenus provenant des particuliers, des entreprises et des syndicats, élections fédérales de 1988 403
8.B1 Facteurs modifiant la valeur de l'ensemble des contributions importantes 408
8.B2 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant de particuliers 410

8.B3 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des entreprises 412
8.B4 Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des syndicats 414

9. CONSIDÉRATIONS ÉCONOMIQUES SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES AU CANADA

9.1 Principaux mécanismes d'encadrement financier au Canada 423
9.2 Contribution du gouvernement au financement des partis politiques par les crédits d'impôt 424
9.3 Contributions publiques au financement des dépenses des partis et des candidats (période électorale) 427
9.4 Contribution du gouvernement au financement des dépenses des partis et des candidats (cycle de 4 ans) 428
9.5 Estimation de la valeur marchande du temps d'antenne gratuit 429
9.6 Origine des contributions monétaires des partis politiques 432
9.7 Règles approximatives de calcul des coûts de sollicitation 433
9.8 Impact minimum d'une abolition des contributions des personnes morales aux partis 434
9.9 Impact d'une abolition des contributions supérieures à 10 000 $ provenant de corporations 436
9.10 Motifs de contribution chez les donateurs (exercice individuel administré par écrit avant la discussion de groupe) 440
9.11 Motifs de non-contribution aux partis ou aux candidats (exercice individuel administré par écrit avant la discussion de groupe) 441
9.12 Montant des contributions et taux de réclamation des crédits d'impôt chez les donateurs participants 443
9.13 Contribution du gouvernement au financement des partis et des candidats 444
9.14 Gains et coûts nets de chaque système, pour une contribution donnée 447
9.15 Répercussions économiques des systèmes substituts sur la contribution moyenne d'un individu 449
9.16 Impact de la hausse du premier palier de crédits d'impôt sur le niveau du financement public 450

AVANT-PROPOS

LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que

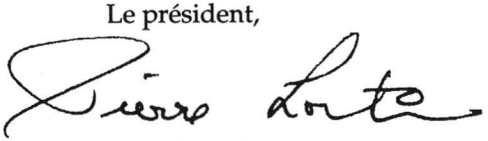
celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines, un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devions d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisanes et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethnoculturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arsenault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^me^ Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnements et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjointe au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjointe au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE

IL Y A 25 ANS, le Comité des dépenses électorales, connu sous le nom de comité Barbeau, déposait son rapport au terme d'un examen approfondi du coût des campagnes électorales, du mode de financement des partis et de questions connexes. Ses conclusions servirent d'assises à la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, considérée alors comme offrant le cadre de réglementation le plus complet sur le financement des partis et des élections au Canada. La réforme de 1974 introduisait trois éléments fondamentaux : le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; la divulgation des revenus et dépenses, tant pour les premiers que pour les seconds; et enfin le financement public grâce au remboursement postélectoral de certaines dépenses des partis et des candidats, et à l'introduction d'un régime de crédits d'impôt au titre des dons consentis à l'un ou l'autre de ces intervenants politiques.

Demeuré relativement intact à la suite des modifications de 1977 et de 1983, le cadre général de réglementation n'en a pas moins été ébranlé par l'évolution politique des quinze dernières années. D'aucuns ont réclamé qu'on réévalue ses mécanismes et son efficacité, voire même les objectifs qui avaient présidé à sa genèse, en 1974. Bon nombre d'éléments nouveaux ont provoqué cette remise en question : la transformation des méthodes de gestion des partis et des campagnes, l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée en 1982, l'ingérence des groupes d'intérêt dans le processus électoral et l'évolution de la réglementation provinciale du financement politique.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a reçu le mandat d'examiner, entre autres, « les pratiques, les procédures [...] qui devaient régir [...] le financement des partis politiques et des campagnes des candidats [...] et notamment [...] les moyens par lesquels les partis politiques devraient être financés, leurs sources de financement, les limites à ce genre de financement et les fins auxquelles ces fonds devraient ou ne devraient pas être destinés ». Pour l'aider à accomplir son mandat, la Commission a sollicité le concours de professeurs d'université, de conseillers et d'agents de recherche qui ont mené à bien un ambitieux programme de recherche visant tous les aspects du financement des partis et des élections. Les résultats de cette recherche s'étalent sur cinq volumes, dont celui-ci.

Destinées principalement à étayer les recommandations de la Commission sur un certain nombre de questions propres à son mandat, les études portant sur le financement des partis et des élections souscrivent à trois des six objectifs généraux de la réforme électorale énoncés au premier chapitre du volume 1 du Rapport final : assurer le caractère juste et équitable du processus électoral; affermir la primauté des partis dans le système politique canadien; et renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. Tous les sujets reliés à ces grands principes sont examinés en détail, que ce soit en relevant l'expérience vécue au Canada et à l'étranger ou en explorant diverses avenues de réforme. Les auteurs abordent ainsi des questions de fond telles que l'influence de l'argent en politique, la transparence du mode de financement politique, le degré de financement public souhaitable, et enfin l'élargissement du financement des partis, des candidats et du processus électoral, y compris les étapes de mise en candidature.

Le présent volume regroupe neuf études portant sur divers aspects du financement des partis et des élections et sur leur réglementation. Dans certains cas, les auteurs ont défriché un terrain vierge; dans d'autres, ils ont dû mettre à jour ou approfondir des recherches existantes. La somme de ces études constitue un apport important à l'examen qu'a fait la Commission de ce sujet déterminant.

L'étude de Lisa Young, « Pour une plus grande transparence : Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », découle du principe selon lequel l'objectif de la transparence totale est directement lié à la disponibilité de renseignements sur le financement politique, facilement accessibles. L'auteure examine les exigences introduites par la loi fédérale en 1974 et compare leur portée et leur efficacité aux mesures législatives analogues en vigueur dans les provinces et aux États-Unis. Elle décrit un certain nombre de réformes, y compris l'obligation de divulguer plus d'information sur les contributions politiques, de présenter des comptes rendus en temps opportun et de modifier les pratiques administratives de manière à faciliter l'accès à cette information.

L'étude effectuée par Michael Krashinsky et William J. Milne, intitulée « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations », met à jour une recherche déjà publiée. L'utilisation d'un modèle à coefficients aléatoires pour les analyses de régression leur a permis de constater que l'incidence de la situation de député sortant n'était pas plus élevée en 1988 qu'à l'occasion des élections précédentes, sauf dans le cas des libéraux dont l'avantage de député sortant équivalait à environ 12 points

de pourcentage du vote populaire (par comparaison à 4 points de pourcentage pour les conservateurs et les néo-démocrates). Les auteurs tentent de cerner les raisons pour lesquelles l'avantage du député sortant n'a guère augmenté au Canada à l'inverse des États-Unis (où cette question figure au centre du débat sur l'imposition éventuelle d'un plafond aux dépenses électorales).

L'étude de Ken Carty, « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes », fait suite à une enquête qu'il a lui-même réalisée auprès des agents des candidats et candidates aux élections fédérales de 1988. M. Carty a réuni, entre autres choses, des renseignements sur la formation des agents officiels, y compris leur expérience préalable et leur participation à des ateliers de formation. L'auteur estime qu'il faut intensifier la formation donnée par Élections Canada de manière à ce que les agents et agentes de tous les partis répondent aux mêmes normes et il recommande de porter une attention particulière à la formation des agents des candidates.

Dans son étude intitulée « Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant », Keith Heintzman a réalisé une analyse de régression à l'aide de données micro et macro-économiques dans le but de comparer l'avantage concurrentiel des députés sortants dans le cadre de campagnes électorales où interviennent également d'autres influences. D'après son analyse, les députés sortants jouissent d'un certain avantage électoral qui peut être amoindri par l'ampleur des contacts des autres candidats et candidates avec l'électorat et par leur niveau de dépenses électorales. Selon l'auteur, l'avantage des députés sortants est insuffisant pour compromettre, à la différence des États-Unis, le caractère compétitif des élections dans les circonscriptions canadiennes.

Dans « La politique capitalistique », Thomas S. Axworthy examine l'incidence au Canada d'un certain nombre de facteurs importants chez nos voisins du Sud. Il brosse un tableau de l'évolution des partis politiques et des pratiques électorales au Canada et aux États-Unis et évalue, pour chacune de ces dernières, l'équité du processus électoral. Selon M. Axworthy, nous sommes à l'ère de la politique capitalistique : l'argent règne en maître, ce qu'atteste l'utilisation massive d'outils technologiques de pointe dans les campagnes électorales. Pour assurer l'équité des luttes électorales, il estime qu'il faudrait mettre un frein à la politique capitalistique, voie que proposent les nombreuses recommandations qu'il formule.

Dans son étude intitulée « Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada », Peter P. Constantinou analyse les dispositions actuelles de financement public

direct et indirect du processus politique à l'échelon fédéral ainsi que dans les provinces et territoires. Il évalue le coût total des programmes de financement public ainsi que le coût administratif des élections fédérales, provinciales et territoriales. Cette analyse comparative lui permet de conclure que, dans l'un ou l'autre cas, le financement public fédéral se situe à peu près dans la moyenne.

Dans « Les candidats indépendants aux élections fédérales », Eric Bertram évalue le degré d'équité des dispositions financières actuelles à l'égard des candidats indépendants aux élections fédérales. Il s'intéresse en particulier au remboursement des dépenses électorales des candidats et candidates et préconise un meilleur accès à cette forme de financement public et une répartition des avantages déterminée avant tout par le nombre de voix obtenues. Selon M. Bertram, des réformes en ce sens rehausseraient l'équité et la légitimité du processus électoral.

Donald Padget se penche sur le financement des campagnes électorales des candidats et candidates aux élections fédérales dans son étude intitulée « Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence ». Il fournit des données complètes sur le profil des bénéficiaires et des grands donateurs de même que sur l'incidence de ces contributions sur les campagnes électorales. Après avoir constaté que très peu de candidats étaient tributaires de dons politiques majeurs, bien qu'ils permettent à certains d'entre eux de se monter une caisse électorale considérable, M. Padget conclut qu'il y a peu de risque que les candidats soient redevables, par nécessité financière, aux auteurs de dons importants. La dernière section de son étude analyse l'incidence éventuelle d'un plafonnement des contributions aux campagnes électorales des candidats et candidates.

Dans leur étude intitulée « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », Pascale Michaud et Pierre Laferrière, du Groupe Sécor de Montréal, examinent sous l'angle économique un certain nombre de questions liées au financement des partis politiques au Canada. Ils concluent, entre autres, que l'imposition de limites à la taille et à la provenance des dons politiques aurait une incidence importante sur le financement des partis politiques et pourrait créer de grandes difficultés aux partis cherchant à compenser la perte de revenus subséquente. Les recherches et les simulations qu'ils ont effectuées à l'aide d'un groupe d'analyse les poussent à conclure que les citoyens et citoyennes qui accordent un appui financier aux partis politiques recherchent avant tout des avantages sociopolitiques intangibles plutôt que des avantages économiques; par conséquent,

ils ne croient pas que l'augmentation du crédit d'impôt pour contributions politiques susciterait chez les particuliers une plus grande générosité à ce chapitre.

La Commission désire exprimer sa profonde gratitude aux chercheurs et chercheuses qui ont étudié les questions en jeu. Par leur dévouement et leur sens professionnel, par leur compréhension des enjeux de la Commission et leur souci de respecter les délais impartis, tous ont apporté une contribution inestimable au programme de recherche. Les cinq analystes de la Commission dont les études figurent dans le présent volume méritent une mention spéciale. M^me^ Young et MM. Heintzman, Constantinou, Padget et Bertram ont consacré maintes heures à leurs recherches, en plus d'assumer d'autres fonctions au sein de la Commission qui réclamaient parfois toute leur attention. Je les félicite tous pour la qualité des études présentées dans le présent volume et les remercie chaleureusement pour le soutien indéfectible qu'ils ont offert au sein de l'équipe de recherche.

Plusieurs auteurs ont accepté d'exposer les grandes lignes de leurs travaux aux colloques et réunions de la Commission, ce dont nous leur sommes reconnaissants, tout comme de la patience dont ils ont fait preuve en répondant aux multiples questions soulevées en ces occasions ou en marge de la rédaction du Rapport final de la Commission. Je tiens enfin à adresser mes remerciements personnels à Peter Aucoin, dont les nombreux conseils et suggestions m'ont été fort précieux tout au long des étapes de planification et de préparation des études en vue de leur publication.

Les publications de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis attestent l'importance capitale qu'a revêtue à ses yeux le programme de recherche. Que ces études permettent d'éclairer le débat que susciteront les recommandations de la Commission et aident à ébaucher une réglementation moderne, susceptible d'aviver la démocratie électorale canadienne, demeure notre vœu le plus cher.

Le coordonnateur principal de recherche,

F. Leslie Seidle

Aspects du financement des partis et des élections au Canada

1

POUR UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE
Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada

Lisa Young

« Il est du plus haut intérêt pour le public de savoir quelles sont les influences derrière ces partis qui dirigent les destinées du pays. »
Mémoire de la Fédération professionnelle des journalistes du Québec à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

LA DIVULGATION DE RENSEIGNEMENTS sur le financement des partis et des candidats est essentielle à la transparence de tout système politique. Au niveau fédéral canadien, la modification, en 1974, des règlements relatifs au financement politique a permis de lever le voile dans ce domaine, mais il reste beaucoup à faire pour améliorer la transparence et l'ouverture du système. Le but de la présente étude est d'évaluer la réglementation fédérale en matière de divulgation en vigueur au Canada, de la comparer, du point de vue de la portée et de l'efficacité, à la réglementation de pays et de provinces comparables, et enfin d'analyser diverses réformes possibles. L'étude vise non seulement la *Loi électorale du Canada* (qui spécifie ce qui doit être divulgué et

à quel moment), mais également les règles administratives (qui peuvent déterminer le format et la présentation de l'information divulguée). Notre démarche repose sur le principe suivant : pour atteindre pleinement l'objectif de la transparence, il ne suffit pas de mettre des renseignements sur le financement des partis et des candidats à la disposition du public, encore faut-il que ces renseignements soient facilement accessibles.

En 1966, le Comité des dépenses électorales (connu également sous le nom de comité Barbeau) (Canada, Comité 1966b), s'appuyant sur quatre arguments, a recommandé l'adoption d'une réglementation plus étendue que les dispositions limitées et inapplicables qui étaient alors en vigueur quant à la divulgation des renseignements. Les recommandations du comité n'ont pas toutes été retenues[1], et celles qui l'ont été ne sont pas entrées officiellement en vigueur avant 1974. Néanmoins, depuis la publication du rapport Barbeau, les arguments invoqués par le comité sous-tendent une bonne part des discussions sur les règles de divulgation. Ces arguments sont axés sur les quatre points suivants : la nécessité d'ordre administratif, le droit du public à l'information, la transparence et la confiance du public.

Pour réglementer efficacement les dépenses ou les contributions, il est nécessaire, du point de vue administratif, d'établir des exigences en matière de divulgation. La divulgation intégrale des renseignements est le seul moyen, en définitive, de garantir le respect de la réglementation. La nécessité administrative d'imposer des limites de dépenses était certainement une des raisons qui ont incité le comité Barbeau à recommander l'adoption de dispositions plus étendues en matière de divulgation. En outre, dans le cadre juridique et réglementaire actuel du Canada, les dispositions relatives à la divulgation permettent d'assurer le respect des limites de dépenses et de calculer les fonds versés par l'État aux partis politiques ainsi qu'aux candidats.

Le comité Barbeau défendait également dans son rapport le droit du public à l'information d'ordre financier. Quand les deniers publics servent à financer des partis et des candidats, il est normal, selon le comité, que la population puisse évaluer la manière dont les fonds sont dépensés et si ces dépenses sont vraiment nécessaires (Canada, Comité 1966b, 118). À l'instar de l'argument précédent, à propos de la nécessité administrative, l'argument présent n'est valable que si des fonds publics sont versés à des partis ou à des candidats. En vertu des dispositions actuelles de la *Loi électorale du Canada*, les partis et les candidats reçoivent directement des fonds publics sous forme de remboursements de dépenses électorales et sont tenus de fournir des rapports à ce sujet. Les associations de circonscription et, plus

récemment, certaines campagnes de direction au sein des partis ont profité indirectement du crédit d'impôt accordé aux personnes qui versent des contributions à un parti politique. Actuellement, rien n'oblige les partis à dévoiler les sources de financement des campagnes de direction ou des associations locales.

L'argument de la transparence est au cœur de la question de la divulgation et a été naturellement invoqué par le comité Barbeau (Canada, Comité 1966b, 117 et 118). L'argumentation est assez simple : la publication des renseignements sur la provenance des contributions devrait atténuer l'influence exercée par les grands pourvoyeurs de fonds sur les hommes et les femmes politiques. Quand le montant des contributions est du domaine public, l'électorat peut juger si un candidat ou une candidate est redevable à certains donateurs (Wilcox 1989, 1). En outre, la population (par l'entremise des médias) peut déterminer si des parlementaires ou des gouvernements élaborent des politiques ou octroient des contrats qui favorisent des donateurs importants. Comme les transactions peuvent être examinées de près, la divulgation des renseignements financiers devrait de même freiner les abus du système et la corruption. Elle devrait également contribuer à limiter les dépenses d'élection : pour ne pas irriter leurs commettants, les candidats veilleront en effet à ne pas dépasser les limites jugées raisonnables (Canada, Comité 1966b, 118).

Finalement, l'argument de la confiance du public, quoique peu courant, fut l'objet d'un examen particulier de la part du comité Barbeau. Selon cet argument, la divulgation des contributions accroîtra la confiance du public en supprimant le mystère qui entoure le financement des partis, et la divulgation des dépenses permettra au public de mieux comprendre les dépenses politiques et, partant, les raisons pour lesquelles elles sont faites. Le comité Barbeau a accordé beaucoup d'importance à cet argument, recommandant que l'on augmente la confiance du public dans le financement des partis politiques en obligeant les candidats et les partis à divulguer leurs revenus et leurs dépenses (Canada, Comité 1966b, 39).

LA DIVULGATION DES CONTRIBUTIONS ET DES DÉPENSES AU CANADA

Avant de considérer les réformes possibles de la réglementation canadienne en matière de divulgation, il est important d'examiner les dispositions existantes au Canada au niveau fédéral. Par la suite, nous examinerons, dans une perspective comparative, les dispositions en vigueur en matière de divulgation dans les provinces canadiennes ainsi que dans d'autres juridictions anglo-américaines.

Canada

Les premiers règlements visant la divulgation de renseignements complets en matière de financement politique ont été adoptés dans le cadre des modifications apportées en 1974 à la *Loi électorale du Canada*. Auparavant, les dispositions relatives à la divulgation étaient de portée très limitée et étaient peu appliquées. Aux termes de la *Loi des élections fédérales* de 1874, les candidats devaient présenter un relevé détaillé de leurs dépenses d'élection. En 1908, la Loi a été modifiée afin que les candidats soient également tenus de déclarer les contributions reçues. Le fait qu'aucun organisme ni individu n'ait été chargé d'appliquer ces dispositions en a atténué les effets.

La *Loi électorale du Canada* de 1960 prescrivait que tous les candidats et leurs agents officiels devaient fournir une déclaration détaillée sous serment indiquant tous les paiements (factures et reçus à l'appui), le montant des dépenses personnelles du candidat, les sommes contestées et impayées, ainsi que tous les dons (en espèce et en nature), le nom des donateurs, le montant et la forme des dons. Le directeur du scrutin de la circonscription était ensuite tenu de publier ces rapports dans un journal local. Comme dans le cas des dispositions adoptées précédemment, l'application de ces exigences posait un grave problème. Après les élections générales de 1965, par exemple, 25 % des candidats et candidates n'ont pas présenté les déclarations requises par la Loi, et la situation ne s'est guère améliorée aux élections ultérieures (Canada, Comité 1966b, 145 et 146; Seidle 1980, 263). De plus, comme les règles de divulgation visaient uniquement les candidats et aucunement les partis, une part de plus en plus importante des contributions politiques échappait à tout contrôle à mesure que les campagnes des partis étaient centralisées à l'échelle nationale.

Les règles de divulgation de l'actuelle *Loi électorale du Canada* ont une portée plus étendue que les dispositions antérieures et sont appliquées plus rigoureusement puisqu'elles font partie intégrante des règles concernant les dépenses et le remboursement des dépenses engagées par les partis et les candidats. Le paragraphe 44(1) de la Loi prévoit que l'agent principal d'un parti enregistré fasse parvenir chaque année au directeur général des élections un rapport sur les recettes et les dépenses du parti (à l'exclusion des dépenses d'élection) au moins six mois avant la fin de l'année financière. Le rapport est établi selon une formule prescrite par le directeur général des élections et doit indiquer le montant des sommes d'argent et la valeur commerciale des marchandises et des services mis à la disposition du parti. Les donateurs sont répartis dans les catégories suivantes : particuliers, entreprises, organisations commerciales, gouvernements, syndicats, sociétés sans

capital-actions autres que les syndicats, ou organismes ou associations non enregistrés. Le rapport doit également préciser le nom de chaque donateur et le total de ses contributions au cours de l'année. Doivent également figurer dans le rapport les sommes dépensées au titre des frais d'exploitation du parti, y compris les frais de déplacement du chef et des autres dirigeants, de même que le total global des dépenses faites par le parti ou pour son compte au cours de l'année (à l'exclusion des dépenses d'élection). Le directeur général des élections détermine quels autres éléments doivent apparaître dans le rapport. En vertu du paragraphe 46(1) de la Loi, les partis doivent transmettre pour chaque élection générale un rapport sur leurs dépenses d'élection établi selon une formule prescrite par le directeur général des élections. Ce rapport doit être remis dans les six mois suivant le scrutin.

L'article 228 de la Loi prévoit que l'agent officiel d'un candidat ou d'une candidate doit transmettre au directeur du scrutin dans les quatre mois suivant l'élection un rapport financier vérifié. Celui-ci doit présenter toutes les dépenses d'élection, les dépenses personnelles du candidat, les sommes contestées et impayées, le montant des sommes d'argent et la valeur commerciale des marchandises ou des services mis à la disposition du candidat, au moyen de prêts, d'avances, de dépôts, de contributions ou de dons pour chacune des catégories de donateurs, ainsi que le nom ou la raison sociale de tous les donateurs. Le directeur général des élections est également tenu de publier dans un journal local un résumé de tous les rapports et des rapports supplémentaires reçus pour chaque circonscription. De plus, les directeurs du scrutin doivent mettre ces rapports à la disposition du public pendant six mois après leur réception. On peut par la suite les examiner au bureau d'Élections Canada à Ottawa. Il est également possible d'obtenir sur demande une copie des rapports des candidats en s'adressant à Élections Canada.

Cet organisme publie deux recueils des renseignements financiers divulgués. Le premier, intitulé *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, est publié après chaque élection générale. On y trouve les états de recettes et de dépenses de tous les partis politiques enregistrés pour chaque année depuis la dernière élection, un résumé des dépenses d'élection de chaque parti, ainsi qu'un résumé des rapports des candidats et candidates incluant des détails sur les recettes et dépenses pour toutes les circonscriptions. Si cette publication fournit des renseignements sur les catégories de donateurs (comme la Loi le prescrit), elle ne contient cependant aucune donnée sur l'identité des donateurs ou l'importance des contributions. On peut obtenir tous

les renseignements contenus dans ce volume sur bande informatique ou sur disquette en s'adressant aux Archives nationales du Canada.

On trouve des renseignements plus détaillés dans les « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier », publiés chaque année. Ce document renferme les états vérifiés soumis chaque année à Élections Canada par tous les partis politiques enregistrés. Ces derniers fournissent des résumés des dons et des dépenses, par catégorie, ainsi qu'une liste alphabétique des donateurs avec le montant de leur contribution.

Autres pays ou provinces

Les règles de divulgation fédérales au Canada sont relativement sévères par rapport à celles d'autres pays à régime parlementaire apparenté. Au Royaume-Uni, les candidats et candidates doivent divulguer leurs dépenses, qui sont ensuite publiées par le Home Office. Ni les candidats ni les partis ne sont tenus de révéler l'identité de leurs donateurs ou même le montant global de leurs contributions. Les entreprises, cependant, doivent inscrire dans leur rapport annuel toute contribution de plus de 200 £ (Bertram 1991). En Nouvelle-Zélande, la loi électorale exige que les candidats dévoilent leurs sources de revenu. Toutefois, cette règle n'est guère respectée (Ontario, Commission 1988, 208). La New Zealand Royal Commission on the Electoral System a recommandé que les partis soient tenus de produire des rapports annuels indiquant les nom et adresse des donateurs qui ont versé au moins 250 $ (dollars néo-zélandais) au niveau local ou au moins 2 500 $ au niveau national. Ces rapports devraient ensuite être mis à la disposition du public (*ibid.* 209). La commission a également recommandé que la Nouvelle-Zélande adopte le système canadien d'agents officiels pour faire respecter la réglementation relative à la divulgation des dépenses. Ces propositions sont cependant demeurées lettre morte.

En Australie, les règles de divulgation sont semblables aux règles fédérales canadiennes. Les candidats et candidates doivent dévoiler les nom et adresse des donateurs qui leur ont versé plus de 200 $ (dollars australiens), le montant de leurs dépenses électorales, la valeur des cadeaux reçus, et le nombre de personnes qui ont fait des contributions. Les partis et les groupes sénatoriaux sont tenus de rapporter le nombre de leurs donateurs, le montant de leurs dépenses électorales ainsi que les nom et adresse des donateurs qui leur ont versé plus de 1 000 $. Les groupes d'intérêt doivent divulguer les dépenses faites au cours d'une campagne électorale si elles dépassent 200 $ (Constantinou 1991).

Les lois électorales de toutes les provinces comportent certaines règles de divulgation. En Colombie-Britannique, à Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, les exigences sont minimes et ne concernent que la divulgation des dépenses[2]. Dans les sept autres provinces, les candidats et les partis doivent rendre compte à la fois des contributions et des dépenses[3]. Le seuil de divulgation varie d'une province à l'autre. Il est de 100 $ au Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick et en Saskatchewan, de 250 $ au Manitoba et dans l'Île-du-Prince-Édouard, et de 375 $ en Alberta. Dans ces sept provinces, des résumés des rapports produits par les partis et les candidats sont publiés dans la *Gazette officielle* ou dans un document diffusé par le directeur général des élections de la province.

Le financement des partis et des candidats aux États-Unis est plus complexe et d'une tout autre ampleur qu'au Canada. En outre, le système américain (aux niveaux de la fédération, des États et des municipalités) mise beaucoup sur la divulgation des contributions pour assurer le respect des règles et la transparence des pratiques. La réglementation par l'État du financement des campagnes électorales à tous les niveaux découle directement de la nécessité de bien informer l'électorat, un principe qu'est venu renforcer l'examen de la constitutionnalité des lois en cette matière. L'intégrité du système exige que l'information concernant le financement des campagnes soit accessible au public avant le jour du scrutin. Le système américain est conçu de façon à ce que les électeurs et électrices aient accès à ces renseignements à temps et puissent s'en servir pour fixer leurs choix électoraux.

Sabato (1989, 59) a bien souligné l'importance de ce mécanisme de réglementation :

> La divulgation [...] est le meilleur moyen de contrer les excès dans le financement des campagnes, car elle encourage l'application de mesures correctrices, que ce soit par les politiciens eux-mêmes [...], par l'appareil judiciaire au moyen de poursuites, ou encore par l'électorat le jour du scrutin.

Comme l'a noté la Cour suprême des États-Unis en 1975 dans l'affaire *Buckley c. Valeo* (1976, 66–68), la divulgation des renseignements permet à l'électorat de faire des choix plus éclairés, elle freine ou prévient la corruption et facilite le plafonnement des contributions. Parce que la quantité d'information divulguée est considérable et que sa publication est au cœur de la réglementation du financement politique aux États-Unis, les renseignements en cette matière sont facilement accessibles sous plusieurs formes.

La *Federal Election Campaign Act* confie à un seul organisme fédéral — la Federal Election Commission (FEC) — le mandat de recueillir, de compiler et de diffuser les renseignements financiers divulgués. Bien qu'il subsiste d'importantes échappatoires (Wilcox 1989, 8)[4], on estime généralement que le système rend compte de la plus grande partie des activités de financement des campagnes fédérales. Des rapports sont soumis par les comités de campagne désignés pour chacun des candidats de même que par les Political Action Committees (PACs) et les comités des partis.

Les années où il n'y a pas d'élections, les comités de campagne des candidats et candidates et les PACs doivent présenter deux rapports semestriels. Lorsqu'un scrutin est prévu dans l'année, les comités doivent soumettre à dates fixes des rapports trimestriels d'activités. On peut omettre un rapport trimestriel si un rapport préélectoral doit être déposé dans les dix jours avant la fin de l'année civile[5]. En outre, les comités de campagne et les PACs sont tenus de produire des rapports préélectoraux douze jours avant les élections primaires et les élections générales. Les comités doivent également présenter après les élections générales des rapports rendant compte de leurs activités jusqu'au vingtième jour après le scrutin.

Dans le but de fournir les renseignements les plus complets possibles avant les élections, les comités des candidats et candidates doivent de surcroît produire des déclarations spéciales pour les contributions de 1 000 $ (dollars américains) ou plus reçues au cours de la période précédant immédiatement les élections. Cette règle s'applique aux sommes reçues après le vingtième jour mais au moins quarante-huit heures avant le scrutin. Les comités doivent transmettre ces rapports par écrit dans les quarante-huit heures suivant la réception d'une contribution.

Peu importe le montant des rentrées de fonds, il faut en donner le détail, en précisant notamment s'il s'agit de contributions de comités du parti ou d'autres comités, ou s'il s'agit de transferts ou de prêts. Le montant à partir duquel une contribution versée par un particulier doit être déclarée a été fixé à 200 $ (montant cumulatif annuel). Lorsque les comités présentent le relevé détaillé de leurs rentrées de fonds, ils doivent indiquer le nom des donateurs, leur adresse, leur profession et le nom de leur employeur (s'il s'agit d'un particulier), l'élection à laquelle s'applique la contribution ou le prêt (élection primaire ou générale), la date de la rentrée de fonds, son montant et le montant cumulatif annuel, jusqu'au jour du rapport, de toutes les sommes de même source.

Toutes les sorties de fonds qui dépassent 200 $ (montant cumulatif) doivent également être déclarées en détail. Il faut indiquer entre autres

le nom et l'adresse du bénéficiaire, l'objet, la date et le montant de la sortie de fonds. Tous les prêts reçus par le comité doivent être décrits en détail et constamment déclarés jusqu'à leur remboursement. De même, toutes les dettes autres que des prêts (telles que des contrats ou des accords écrits prévoyant des déboursés) doivent être signalées jusqu'à ce qu'elles soient acquittées.

Les renseignements divulgués sont soumis à la FEC à Washington[6] de même qu'au bureau d'un fonctionnaire désigné à cette fin dans l'État où le candidat se présente ou encore dans l'État où le PAC ou le comité du parti effectue les dépenses et a son quartier général.

La FEC met ces rapports à la disposition du public sur microfilms. En outre, l'Office of Public Records distribue des indices sommaires de l'activité financière des comités, contenant des détails sur les rentrées et les sorties de fonds (Wilcox 1989, 15). La FEC produit également des *Reports on Financial Activity* renfermant des données sommaires et détaillées sur l'activité financière de tous les comités (PACs et comités de campagne). Les renseignements contenus dans ces rapports sont également disponibles sur bande informatique. En outre, les renseignements divulgués sont entrés dans une base de données de la FEC[7].

Depuis sa création, la FEC a fait des efforts considérables pour rendre les renseignements divulgués facilement accessibles au public. Elle est installée au cœur de Washington, et le bureau des archives est situé bien en vue au rez-de-chaussée de l'édifice. Les employés peuvent aider les utilisateurs à trouver des renseignements et à utiliser la base de données. Trois terminaux et trois imprimantes donnent accès à celle-ci et il y a plusieurs lecteurs de microfilms. Des exemplaires des rapports les plus récents sont rangés dans des classeurs autour de la salle et les utilisateurs peuvent les photocopier à peu de frais. En période électorale, les heures d'ouverture sont prolongées pour que les renseignements soient accessibles le soir et la fin de semaine (Entrevue, Cooper 1990).

Le personnel de la FEC répond également aux demandes de renseignements faites par téléphone ou par la poste. Sa performance à ce chapitre est remarquable : en 1989, une année sans élections, la FEC a communiqué 7 709 rapports de campagne, a reçu 14 235 visiteurs, a répondu à 16 087 demandes de renseignements téléphoniques et a reproduit 68 784 documents à partir de sa base informatique (États-Unis, Federal Election Commission 1989a).

Les règles et les pratiques qui ont cours au niveau fédéral ont inspiré des règles et des pratiques similaires aux niveaux des États et des municipalités. Bien que les exigences varient considérablement d'un État à l'autre, la réglementation régissant le financement des élections

met généralement l'accent sur la divulgation. Dans tous les États sauf le Dakota du Nord, le Rhode Island et le Vermont, les candidats à l'assemblée législative ou leurs comités doivent présenter des rapports sur les contributions reçues. Les comités organisateurs des partis doivent également produire des rapports dans tous les États à l'exception de l'Arkansas, du Nevada, du New Hampshire et du Texas. Ce n'est qu'en Arkansas que les PACs ne sont pas tenus de présenter des rapports. Tous les États, sauf 10, exigent que les candidats et les comités transmettent un rapport avant le scrutin, et plusieurs États en exigent plus d'un. Les dates limites pour la présentation des rapports avant l'élection et avant les primaires varient d'un État à l'autre, mais dans la plupart des cas, le rapport préélectoral final doit être déposé sept à dix jours avant l'élection. Presque tous les États exigent des rapports postélectoraux, l'échéance allant de sept jours après le scrutin dans l'Idaho à quatre-vingt-dix jours en Floride.

D'autre part, le seuil de déclaration des contributions varie considérablement d'un État à l'autre. Au Michigan, toutes les contributions de plus de 20,01 $ doivent être rendues publiques, alors qu'au Nevada, seules les contributions de plus de 500 $ le doivent. La charge de travail des divers organismes qui reçoivent les rapports varie en outre énormément : au New Hampshire, au Nevada, dans le Dakota du Nord et dans le Rhode Island, les organismes responsables disent recevoir entre 100 et 500 rapports au cours d'une année d'élection normale; le Vermont, lui, en reçoit moins de 100. La situation est très différente dans l'Illinois, le Texas et l'État de Washington, où les organismes responsables reçoivent plus de 10 000 rapports au cours d'une année d'élection normale. Vingt-deux États publient les renseignements et les compilent, et huit d'entre eux utilisent à cette fin des systèmes informatisés (COGEL 1990). Les organismes de réglementation du New Jersey, de Washington, du Minnesota et de la Californie ont commencé à diffuser des documents d'orientation et des analyses, à formuler des recommandations sur les politiques de divulgation et à publier des résumés de renseignements divulgués pour aider à évaluer l'efficacité des politiques en vigueur (Jones 1989, 8).

En 1988, le conseil municipal de New York lançait, avec la *Campaign Finance Act*, le programme le plus ambitieux de réglementation du financement des campagnes électorales jamais mis en œuvre à l'échelle municipale aux États-Unis. En plus d'assurer un important financement public et de limiter les contributions et les dépenses, cette loi impose aux candidats et candidates des conditions très strictes en matière de divulgation. L'exemple de la ville de New York est particulièrement intéressant, non seulement parce qu'il se situe à l'avant-garde, mais

également parce qu'il prouve qu'il est possible d'appliquer des règlements exigeant la divulgation de renseignements complets et de mettre en œuvre à cet effet un vaste système d'informatisation dans un cadre politique réduit où les ressources administratives sont limitées.

Dans son rapport de 1990, le New York City Campaign Finance Board (1990, 112) cite comme l'une des principales réalisations du programme la divulgation en temps opportun et sous forme utile de renseignements sur le financement des campagnes. Rudolph Giuliani, candidat à la mairie, indique que la loi a

> principalement contribué à régulariser et à faire connaître un processus qui, dans le passé, serait demeuré beaucoup plus secret [...]. La population, la presse et les opposants politiques peuvent [...] vérifier qui finance une campagne et ainsi soulever des questions pertinentes.

En vertu de la loi adoptée par la ville de New York, les candidats et candidates sont tenus de soumettre jusqu'à 13 rapports avant l'élection. La plupart des dates fixées pour la remise des rapports coïncident avec les échéances établies par le New York State Board of Elections, qui exige également des rapports. Les candidats doivent en outre présenter un rapport quatre jours avant l'élection et déclarer dans les vingt-quatre heures toutes les contributions ou dépenses de plus de 1 000 $ faites au cours des sept jours précédant le scrutin. Aux élections de 1989, les candidats ont en général respecté les exigences en matière de présentation de rapports — seulement 5 des 48 candidats ont omis de soumettre certains des rapports exigés (Entrevue, Campolo 1990). Dans son rapport de 1990, le Campaign Finance Board recommande que les candidats ne soient pas obligés de présenter des rapports s'ils ont reçu moins de 2 000 $ en contributions et en prêts durant la période visée.

Dans leur rapport, les candidats et candidates doivent indiquer le nom, l'adresse, la profession, l'employeur et l'adresse professionnelle du donateur, ainsi que le montant de la contribution. En plus des renseignements sur le donateur, la loi exige que les contributions reçues par la voie d'intermédiaires (habituellement des collecteurs de fonds) soient déclarées comme telles. L'interprétation du Premier Amendement de la Constitution américaine par la Cour suprême fait en sorte qu'il est impossible d'interdire la collecte de fonds par des intermédiaires (« bundling »), mais on peut exiger que ces contributions soient divulguées. En 1989, environ 16 % de toutes les sommes reçues par les candidats seraient passées par des intermédiaires. La loi oblige

également les candidats à faire état de toutes leurs dépenses, à indiquer le bénéficiaire, le montant versé, le numéro du chèque, le numéro du compte bancaire et l'objet de la dépense. Ils doivent également déclarer tous les prêts reçus, le nom du prêteur et du répondant, de même que le montant du prêt.

Il ressort donc de cette analyse que les exigences du gouvernement canadien en matière de divulgation sont aussi contraignantes, sinon davantage, que celles du Royaume-Uni, de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie et des provinces canadiennes. Cependant, la sévérité des règlements et l'accessibilité de l'information qui caractérisent le système américain donnent à penser que le système canadien pourrait encore être considérablement amélioré.

L'INCIDENCE DE LA DIVULGATION SUR L'ÉTUDE DU FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA

Très peu de citoyens entreprennent par eux-mêmes d'identifier les bailleurs de fonds de partis ou de candidats. Aussi, le public canadien dispose essentiellement de deux sources secondaires d'information en matière de financement politique : les journalistes et les professeurs d'université. L'usage que les journalistes et les universitaires font des renseignements divulgués a donc une incidence sur le degré de compréhension qu'a le public du financement politique.

La couverture médiatique

Le financement politique n'est traité par les médias que de façon occasionnelle et souvent superficielle. Les articles de journaux à ce sujet paraissent généralement au lendemain de la publication des « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier » et après la publication des rapports de dépenses d'élection des candidats et des partis. Le *Globe and Mail* rapportait en 1980 les propos (cités dans Fraser 1980, 2) d'un ancien collecteur de fonds du Parti libéral du Canada (PLC), le sénateur John Godfrey, qui disait :

> Les médias n'ont pas profité jusqu'à présent de la Loi électorale pour révéler qui a donné quoi. Le *Globe* devrait publier une pleine page de noms de donateurs. Les gens aiment lire ce genre de choses, mais maintenant que l'information est accessible, personne ne semble s'y intéresser.

De même, Wearing (1987, 136) a constaté que la publication des rapports des partis attire peu l'attention de la presse, qui se contente de signaler quel parti a recueilli le plus de fonds au cours de l'année. Par

ailleurs, le dépouillement d'articles de journaux remontant à 1974 nous porte à croire que la remarque du sénateur Godfrey demeure exacte jusqu'à ce jour[8].

Les articles qui sont parus à la suite de la publication des « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier » mettaient généralement l'accent sur l'aspect concurrentiel des activités de financement. Ils commençaient d'ailleurs par indiquer quels partis avaient recueilli le plus de fonds au cours de l'année écoulée et étaient coiffés de titres tels que « PCs Tops in Filling Coffers [Financement des partis : le PC l'emporte] » ou « NDP Still Leads Pack in Single Donations [Le NPD domine toujours pour les dons individuels] ». La plupart des articles présentent ensuite les principaux chiffres du rapport, en faisant ressortir les sommes totales recueillies par les partis, la part importante des dons d'entreprises et le montant moyen des dons. Plusieurs des articles nomment par ailleurs les principaux bailleurs de fonds des partis (en soulignant fréquemment les contributions des banques à charte).

Ces dernières années, les articles traitant des rapports annuels ont souvent cherché à mettre l'aspect humain en évidence. Des titres comme « Une veuve donne 147 668 $ au NPD » cherchent à attirer les lecteurs et lectrices vers un sujet qui, autrement, pourrait leur paraître aride. Bon nombre des reportages de ce genre résument par la suite les autres aspects des comptes rendus annuels.

Les articles sur les rapports de dépenses d'élection des partis et des candidats visent souvent à établir si la victoire est allée aux candidats possédant les plus grosses caisses électorales. Des titres comme « Liberals Invested Less Money to Win Last Election [Les libéraux ont gagné avec moins de fonds] » ou « Big Spenders Can Be Losers [Les grosses dépenses n'assurent pas la victoire] » viennent rappeler que la réussite politique n'est pas seulement une question d'argent. D'autres articles — comme celui intitulé « Top Three Parties Spent Record $17.4 Million on '84 Election [Dépenses électorales en 1984 : un record de 17,4 millions de dollars pour les trois grands partis] » — s'intéressent aux tendances générales. La publication des rapports des candidats et candidates suscite habituellement des articles sur les dépenses à l'échelle locale. Ainsi, après les élections de 1984, le *Ottawa Citizen* a publié la somme des dépenses de chacun des candidats locaux sous le titre « Local Federal Candidates Kept Within Spending Limits [Les candidats fédéraux locaux ont respecté les limites de dépenses] » et le *Winnipeg Free Press* a brossé un tableau général des dépenses des candidats sous le titre « Epp Biggest Spender in Manitoba

Ridings [Epp au premier rang pour les dépenses électorales au Manitoba] ».

L'information divulguée fait rarement l'objet d'enquêtes ou d'éditoriaux, à quelques exceptions près. Par exemple, Jeffrey Simpson et Stevie Cameron ont signé dans le *Globe and Mail* des éditoriaux sur le financement politique. À la suite des élections de 1984, le *Sun* (Vancouver) a publié de son côté un article affirmant que trois membres du cabinet provincial avaient reçu des contributions d'entreprises dont les activités étaient reliées à leur portefeuille ministériel.

En règle générale, toutefois, la question du financement politique est traitée brièvement, une fois l'an (lors de la publication des rapports annuels), puis reprise au moment où les dépenses électorales des partis et des candidats sont rendues publiques. Bien que les journalistes n'aient pas pleinement profité des renseignements financiers mis à leur disposition, il importe de souligner que les règlements de divulgation adoptés en 1974 ont au moins assuré une certaine couverture du financement politique à chaque année.

Les choses se passent très différemment aux États-Unis. Parce que les rapports sont plus fréquents et traités rapidement par la Federal Election Commission (FEC), les journalistes et les simples citoyens peuvent obtenir des renseignements à jour et relativement complets sur le financement des campagnes électorales. En outre, ces renseignements sont plus pertinents dans la mesure où ils sont accessibles au cours des campagnes. Mais la couverture du financement politique ne se limite pas pour autant aux années d'élection. Des journalistes se sont basés sur l'information disponible pour publier à d'autres moments des articles d'enquêtes plus fouillés (Entrevue, Cooper 1990).

Les recherches universitaires

Avant l'entrée en vigueur des règlements sur la divulgation en 1974, les travaux universitaires sur le financement politique au Canada étaient forcément aléatoires. Les renseignements disponibles n'avaient rien de systématique, et les auteurs devaient s'appuyer sur des sources (souvent anonymes) à l'intérieur des partis pour se faire une certaine idée des entrées de fonds et des dépenses de ces partis. L'information ainsi glanée ne pouvait qu'être fragmentaire et n'a guère contribué à lever le voile de mystère entourant à l'époque le financement politique.

Parmi les études consacrées à cette question avant 1974, certaines méritent tout particulièrement d'être soulignées : les études préparées pour la commission Barbeau en 1966 (Canada, Comité 1966a; 1966b) et l'ouvrage de Paltiel, *Political Party Financing in Canada* (1970), qui

s'inspire dans une large mesure de ces études. L'introduction des études de la commission Barbeau signale les problèmes que pose le manque de renseignements publics :

> L'obscurité traditionnelle qui régnait sur le sujet et la pénurie de documents dignes de confiance et facilement accessibles étaient des difficultés qui ont été partiellement surmontées grâce au recours à des archives personnelles et publiques, des biographies, des mémoires, des reportages de l'époque, des entrevues personnelles et des sources complémentaires comme les dissertations d'universitaires et les travaux d'historiens reconnus. (Canada, Comité 1966b, 241.)

Les études de la commission Barbeau étaient fouillées et les partis politiques y ont collaboré de façon importante. Il faut pourtant reconnaître les limites d'une analyse qui ne s'appuie que sur des renseignements partiels.

Par la force des choses, les travaux précités traitent davantage du processus de la collecte de fonds (qui l'effectue, à quel endroit, de quelle manière) que des habitudes observables dans les domaines des contributions et des dépenses. Ils n'ont donc pas dissipé l'image de manœuvres occultes et de trafic d'influence qui était alors associée au financement politique. Cette image était d'ailleurs renforcée par la discrétion des partis eux-mêmes : les informations contenues dans les études de la commission Barbeau sont très souvent attribuées à « une source confidentielle ».

Avec l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la divulgation, il devenait possible d'étudier en profondeur les grandes tendances dans la cueillette de fonds et les dépenses des partis, et de faire des comparaisons d'une élection à l'autre ou à l'intérieur d'un même cycle électoral. Après une quinzaine d'années de divulgation obligatoire, on serait autorisé à croire que certains progrès ont été accomplis. Il est d'ailleurs indéniable que l'accès à l'information a permis une analyse plus approfondie et plus sûre des habitudes de dépenses et de transferts à l'intérieur des partis, comme en témoigne, entre autres, l'article de Seidle et Paltiel (1981). Cet accès à l'information a également permis des travaux économétriques et polimétriques comme ceux de Palda et Palda (1985) et d'Isenberg (1980). Palda note dans un article (1985, 535) : « Pour vérifier l'hypothèse voulant que les dépenses de campagne influencent le vote, il a fallu attendre la publication de données sur ces dépenses. Celles-ci sont devenues accessibles au Canada [...] au niveau fédéral en 1979. »

Par ailleurs, grâce aux renseignements divulgués, Stanbury (1986, 1989) a pu analyser à fond les habitudes des grandes entreprises dans leurs contributions au Parti progressiste-conservateur du Canada et au Parti libéral. Il a pu observer qu'en 1986, les grosses contributions constituaient une part relativement moins importante des fonds électoraux des deux partis et que le montant moyen des contributions d'entreprises était en baisse. En outre, ses travaux ont remis en question plusieurs assertions acceptées avant 1974 au sujet du financement politique. Par exemple, il a réfuté l'assertion selon laquelle les grandes entreprises donnent généralement des sommes à peu près équivalentes au parti au pouvoir et au principal parti d'opposition, ainsi que la croyance voulant que les entreprises partagent leurs contributions dans des proportions de 60 % et 40 % en faveur du parti au pouvoir. Il a également constaté que, contrairement à une idée répandue, l'importance des contributions n'est pas proportionnelle à la taille des entreprises donatrices. Sans les lois en vigueur sur la divulgation, les recherches empiriques de Stanbury n'auraient pas été possibles.

Dans une optique similaire, Wearing (1987) a analysé les liens entre les contributions des grandes entreprises et l'attribution des contrats gouvernementaux et a conclu à l'absence de liens clairs entre les deux. Examinant par ailleurs les habitudes de contribution des entreprises appartenant à des intérêts étrangers, Wearing et Wearing (1990) ont constaté que les entreprises appartenant à des intérêts canadiens versaient généralement des contributions plus importantes et plus fréquentes que les premières.

Les dispositions législatives sur la divulgation ont permis aux chercheurs universitaires de mieux comprendre les habitudes de financement politique au Canada. Il faut cependant reconnaître qu'il reste encore beaucoup à faire, surtout si l'on compare les recherches canadiennes à celles qui ont été réalisées jusqu'ici aux États-Unis (Biersack et Wilcox 1990). Il est vrai que le financement politique est un domaine beaucoup plus vaste et complexe aux États-Unis. Mais certains éléments du « programme » américain de recherche pourraient néanmoins inspirer des travaux similaires au Canada. Par exemple, il y aurait d'importantes études à faire sur les caractéristiques sociodémographiques des donateurs et sur les stratégies des partis concernant la répartition des fonds entre leurs candidats et candidates. Il ne fait aucun doute que si la loi leur donnait accès à une information plus complète, les chercheurs universitaires se livreraient à une analyse plus exhaustive et plus approfondie du financement politique au Canada.

LES ÉLÉMENTS D'UNE POLITIQUE DE DIVULGATION

Le rapport Barbeau citait trois éléments indispensables à une politique efficace de divulgation : l'exactitude des renseignements, l'application des règles et la diffusion de l'information. Les deux premiers éléments posent peu de problèmes au Canada[9]. Les cas de non-respect des règles de présentation des rapports sont peu nombreux, et le directeur général des élections semble raisonnablement satisfait de l'exactitude des renseignements divulgués. Cependant, la question de la diffusion fait problème. À cet égard, la commission Barbeau s'est intéressée non seulement à la diffusion proprement dite des renseignements, mais aussi à leur présentation sous forme intelligible. Ce sont ces deux aspects de la divulgation qu'il faut évaluer. Les renseignements financiers divulgués sont-ils facilement accessibles ? Sont-ils présentés de façon utile ? Si l'on répond par la négative à ces questions, c'est que les critères de transparence et de confiance qui sous-tendent les règles de divulgation ne sont pas respectés, car ils supposent que les renseignements divulgués seront facilement accessibles au public, à la presse et aux chercheurs.

Si l'on veut accroître la confiance du public dans l'intégrité du système électoral par une plus grande transparence, il importe que le système se prête vraiment à la surveillance. Il est donc nécessaire que les renseignements soient accessibles (offre) et que des personnes s'y intéressent (demande). Si les renseignements sont accessibles mais que personne ne les utilise, on ne peut réellement parler de transparence. Il existe toutefois des liens importants entre l'offre et la demande. On peut créer ou accroître la demande en présentant les renseignements sous une forme attrayante et pratique. Cela dit, il y a sans doute une limite à l'intérêt qu'on peut susciter pour le financement politique au Canada. Cette question est peu susceptible d'engendrer le même intérêt chez les journalistes ou les universitaires au Canada qu'aux États-Unis où le phénomène prend une tout autre ampleur. De plus, la population reçoit ses renseignements concernant le financement politique par l'intermédiaire de ces deux groupes, plus particulièrement des journalistes. En outre, il n'est pas dans les mœurs politiques des Canadiens et Canadiennes de mettre sérieusement en doute les mobiles des donateurs importants, soupçons qui pourraient inciter les gens à examiner avec soin les renseignements sur les contributions divulguées. En effet, la réglementation qui régit le financement politique au Canada ne repose pas de façon aussi marquée sur la divulgation que le système américain. Si les renseignements étaient plus complets et plus accessibles, le public s'intéresserait peut-être davantage au financement politique. D'où l'importance de trouver une solution qui tient compte

du peu d'intérêt que ce sujet peut susciter et des maigres ressources disponibles, tout en faisant preuve de transparence pour gagner la confiance du public et tout en cherchant à sensibiliser la population aux questions de financement politique.

Pour être efficace, une loi sur la divulgation doit réunir six éléments principaux (outre l'exactitude des renseignements et le respect des exigences). Premièrement, les règles doivent s'appliquer à toutes les situations : à quoi bon réglementer la divulgation s'il est possible d'acheminer des dons ou d'imputer des dépenses en faisant appel à des structures ou à des éléments de la chaîne qui échappent à ces règles ? Deuxièmement, les renseignements divulgués doivent être assez étendus pour présenter un certain intérêt. Troisièmement, les renseignements doivent être classés de façon utile et cohérente, sinon, ils serviront peu aux chercheurs qui utilisent principalement des données regroupées. D'autre part, beaucoup de choses peuvent être occultées si les partis ont trop de latitude dans le classement de leurs dépenses. Quatrièmement, les renseignements doivent être rendus publics en temps opportun. Cinquièmement, on doit réduire au minimum les obstacles logistiques et financiers de sorte que l'information soit facile à obtenir. Sixièmement, les renseignements doivent être présentés de façon à être facilement accessibles. Peut-être faudrait-il prévoir plusieurs modes de présentation pour répondre à différents besoins.

Il importe en effet de distinguer les groupes d'utilisateurs et de bien cerner leurs besoins particuliers. Comme l'a indiqué Wilcox (1989, 5), le grand public a besoin de données faciles à comprendre; la presse souhaite surtout les avoir rapidement; les universitaires et autres chercheurs ont besoin de données complètes et de séries chronologiques; enfin, les professionnels de la politique veulent de l'information structurelle qui pourrait les éclairer sur le comportement de divers groupes. En outre, de nombreux universitaires, chercheurs et professionnels de la politique préfèrent sans doute que les renseignements soient accessibles sur support informatique (ou lisibles par une machine). Il faut mettre en balance tous ces besoins (qui ne s'excluent pas mutuellement, tant s'en faut) et tenir compte des contraintes logistiques et financières. À la lumière de ces considérations, nous allons maintenant examiner le système canadien.

La portée de la législation

La législation fédérale actuelle sur le financement électoral, y compris les dispositions relatives à la divulgation, ne vise que le financement des partis et des candidats. Ainsi, un certain nombre de maillons de la chaîne politique n'y sont pas assujettis. On peut s'interroger sur

l'utilité d'un système qui permet à un donateur de verser sans contrôle une somme importante à la campagne d'un candidat ou d'une candidate à la direction d'un parti alors que les partis eux-mêmes sont tenus de divulguer toutes les contributions qu'ils reçoivent. En versant une contribution à ce stade (la campagne à la direction d'un parti), le donateur s'affranchit des exigences relatives à la divulgation; or, le candidat à la direction pourrait être tout aussi redevable (ou peut-être même davantage) au donateur qu'il ne l'aurait été si la contribution avait été versée au parti. Des dons sont acheminés aux candidats à la direction par l'entremise du parti de manière que les donateurs puissent profiter du crédit d'impôt pour contributions politiques. Certains, dénonçant cette pratique, réclament la divulgation des fonds versés aux campagnes de direction des partis en faisant valoir que la population a le droit de savoir comment sont utilisés les deniers publics.

L'idée de divulgation obligatoire des contributions aux campagnes de direction semble recueillir de plus en plus d'appuis. Le 4 décembre 1989, la Chambre des communes a appuyé à l'unanimité la motion présentée par le député néo-démocrate Robert Skelly. Il a été convenu :

> Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait envisager la possibilité d'établir des limites de dépenses, ainsi que des règles strictes qui prévoient la divulgation du montant et de la provenance de toutes les contributions versées pour les courses à la direction de tous les partis politiques canadiens. (Canada, Chambre 1989, 6466.)[10]

Dans son mémoire à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, le Nouveau Parti démocratique (NPD) préconise la divulgation complète des contributions aux campagnes de direction. Le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) et le Parti libéral du Canada (PLC) s'opposent, quant à eux, à toute réglementation gouvernementale des congrès de direction.

Au Canada, il existe déjà certaines règles de divulgation relatives aux campagnes de direction. Depuis 1988, en effet, l'Ontario oblige les candidats et candidates à la direction d'un parti à s'inscrire et à produire des états financiers vérifiés pour leurs recettes et leurs dépenses, y compris une liste de toutes les contributions de plus de 100 $.

Le NPD et le PLC ont décidé volontairement d'imposer aux participants et participantes à leurs campagnes de direction de 1989 et 1990 certaines règles concernant la divulgation. Le NPD a nommé un directeur général des élections et a distribué au congrès d'investiture, avant l'élection du nouveau chef, un rapport préliminaire des dépenses. Au début de novembre, c'est-à-dire cinq mois après le congrès de

direction du PLC, des rapports non vérifiés des contributions et des dépenses pour chaque candidat et candidate à la direction ont été remis aux médias. Les rapports contenaient des renseignements sur le montant total dépensé pour la campagne de chaque candidat de même que le nom des donateurs, mais non le montant de leurs contributions (Howard 1990; Austen 1990).

Il existe plusieurs options dans le cas des campagnes de direction. Si l'on décidait d'étendre les règles actuelles aux congrès de direction des partis, par exemple pour limiter les dépenses, il serait bien sûr nécessaire d'exiger la divulgation de tous les renseignements financiers. Si par contre aucun changement n'est apporté à la réglementation régissant les campagnes de direction, trois options sont possibles. Premièrement, on laisserait les partis entièrement libres, comme c'est actuellement le cas. Cette solution serait tout à fait conforme à l'idée que l'État n'a pas à intervenir dans les affaires internes des partis politiques. La deuxième option consisterait à exiger la divulgation complète afin de compenser l'absence d'autres règles.

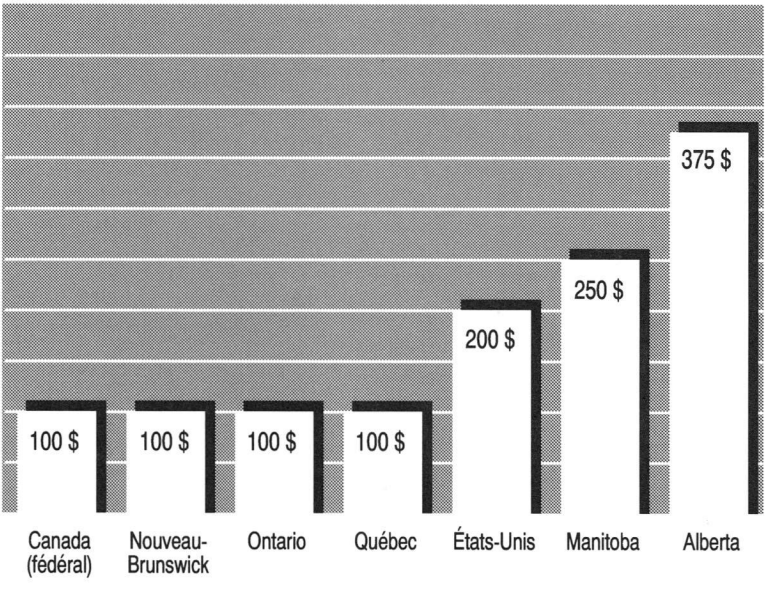
La troisième option lierait la divulgation à l'utilisation de fonds publics. Si les partis choisissaient de servir d'intermédiaires pour acheminer les dons aux candidats à la direction afin d'obtenir un crédit d'impôt pour les donateurs, les candidats seraient tenus de divulguer toutes les contributions et les dépenses de la même façon que dans les rapports annuels des partis. On obtiendrait ainsi des renseignements précis sur les contributions versées à chacune des campagnes de direction, plutôt que d'amalgamer, dans le rapport annuel, les renseignements sur les contributions aux campagnes et celles versées aux partis. Il est permis de présumer que la crainte de la réprobation publique inciterait les partis à restreindre leurs dépenses lors de ces campagnes.

Les associations locales échappent également aux règles de divulgation. Elles reçoivent des fonds publics par le biais du transfert, après les élections, des fonds excédentaires des candidats et candidates (incluant le remboursement des dépenses et les contributions faisant l'objet d'un crédit d'impôt). Parce qu'elles ne sont pas tenues de soumettre des rapports, on ne dispose d'aucun renseignement concernant l'utilisation de ces fonds publics. Au dire de certains, ces associations locales seraient les « trous noirs » des finances politiques au Canada, l'argent y disparaissant sans laisser de traces. Durant les audiences publiques de la Commission, des représentants du PLC et du NPD se sont dits en faveur de l'inscription obligatoire des associations locales et de la divulgation complète de leurs renseignements financiers. Les représentants du PC ont dit appuyer le principe de la divulgation pour les associations locales à la condition que ces dernières puissent

remettre des reçus pour fins d'impôt, et ils ont reconnu qu'il fallait envisager l'inscription des associations. En obligeant les associations locales des partis inscrits à produire des rapports, on favoriserait de toute évidence une transparence et une responsabilisation accrues.

Si l'on souhaite que les partis déclarent toutes les transactions pertinentes, il faut fixer un seuil, c'est-à-dire un montant à partir duquel toute contribution doit être déclarée. Ce montant est actuellement de 100 $. Ce seuil a été établi en 1974 et n'a pas été modifié, même s'il équivaut à près de 300 $ en dollars de 1991. Comme le montre la figure 1.1, le seuil est plus élevé dans certains pays ou provinces[11].

Figure 1.1
Seuil de déclaration des contributions dans certains pays ou provinces



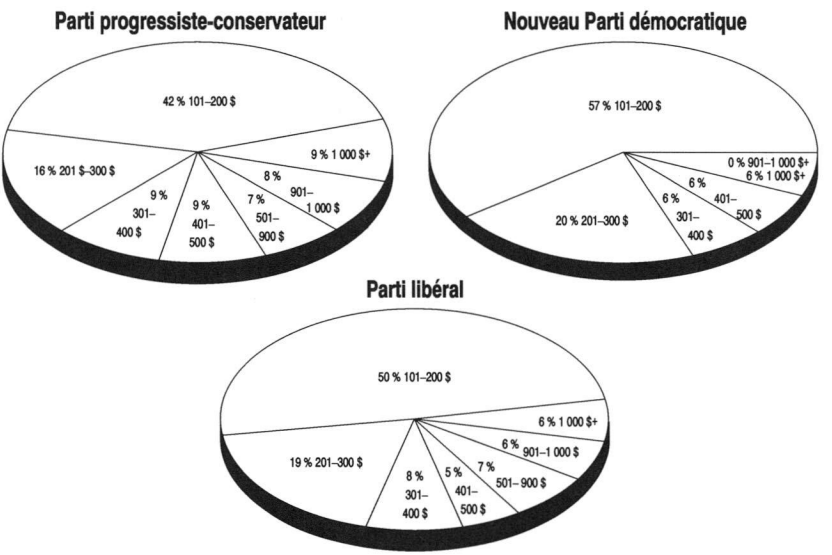
Source : Renseignements compilés par l'auteur.

Au cours de ses audiences publiques, la Commission a entendu diverses propositions relatives au seuil de déclaration des contributions. Connie Harris, représentante du Parti vert de la Colombie-Britannique, a recommandé que toutes les contributions soient divulguées, peu importe leur montant. L'Association canadienne des annonceurs a proposé que, « pour des raisons pratiques », la limite soit établie à 1 000 $. Le parti Crédit social du Canada (CSC) préconisait un minimum de 2 000 $, soutenant que certains donateurs limitent leurs contributions afin que leurs nom et adresse n'apparaissent pas sur « le registre du

gouvernement » et que, compte tenu du niveau actuel des dépenses, il faudrait beaucoup plus que 2 000 $ pour « acheter » un candidat ou une candidate même dans un petit parti comme le CSC.

Au moment d'établir le seuil de divulgation, il importe de mettre en balance le droit du public de connaître les transactions pertinentes et le fardeau administratif imposé aux partis politiques. Les petites contributions (moins de 200 $ ou 300 $) ne sont pas assez importantes pour que l'intérêt public justifie leur déclaration. En portant le seuil à 200 $, on réduirait considérablement le volume de transactions à déclarer sans compromettre la transparence et la responsabilisation. Comme on le voit à la figure 1.2, on réduirait ainsi de 40 % à 60 % le volume des transactions à déclarer[12].

Figure 1.2
Répartition des contributions de plus de 100 $



Source : Dérivée de l'échantillon basé sur Canada, Élections, « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier », 1988.

Les paramètres

Pour être utiles, les renseignements fournis doivent être suffisamment détaillés pour permettre des analyses. À l'heure actuelle, les renseignements concernant les contributions n'incluent pas, par exemple, l'adresse ou le nom de l'employeur des donateurs ni la date de la contribution. À cet égard, la loi canadienne est beaucoup moins stricte que les lois similaires d'autres pays ou de certaines provinces.

Comme le montre le tableau 1.1, les renseignements sur les donateurs divulgués à l'échelle fédérale sont beaucoup moins détaillés que ceux demandés dans plusieurs provinces et encore moins complets que ceux prévus dans la réglementation américaine. Comme l'a fait remarquer la Fédération professionnelle des journalistes du Québec dans son témoignage devant la Commission, « la loi actuelle ne permet pas de lever le voile sur l'identité des bailleurs de fonds des partis ».

Tableau 1.1
Règles relatives à la divulgation dans certains pays ou provinces

Pays ou province	Nom	Montant	Adresse	Date	Employeur	Profession
Canada (fédéral)	X	X				
Alberta	X	X	X			
Manitoba	X	X	X			
Québec	X	X	X			
Nouveau-Brunswick	X	X	X	X		
Ontario	X	X	X	X		
États-Unis	X	X	X	X	X	X

Source : Renseignements compilés par l'auteur.

À l'heure actuelle, il n'existe aucune uniformité en ce qui concerne la déclaration du nom des donateurs. Les personnes peuvent être identifiées par une initiale ou un prénom, les entreprises peuvent être inscrites deux fois, une fois sous leur raison sociale en français, et une autre fois en anglais. Si l'on n'indique pas l'adresse du donateur, il est impossible de déterminer si plusieurs membres d'une famille ont contribué ou si un seul individu a versé plusieurs contributions. Par exemple, une personne pourrait faire quatre contributions distinctes et son nom pourrait apparaître sur les listes de quatre façons différentes : Jacqueline Dupont, J. Dupont, J.S. Dupont et Jacqueline S. Dupont. Comme l'a signalé la Fédération professionnelle des journalistes du Québec, « le nom d'une personne ou d'une compagnie qui peut tout aussi bien être de Yellowknife que de Sept-Îles est une information bien mince, difficile à utiliser ». Si l'adresse était indiquée, les utilisateurs pourraient identifier correctement la personne ou la compagnie en question. L'adresse permettrait également de déterminer la province d'origine des contributions et d'entreprendre des analyses à cet égard.

À l'ère de la publicité directe, la divulgation de l'adresse des donateurs soulève la question de la confidentialité, notamment l'utilisation possible de listes à des fins de sollicitation. Durant les audiences publiques de la Commission, la National Citizens' Coalition ainsi que le Parti libertarien du Canada se sont même opposés à la divulgation du nom des donateurs, en invoquant le droit à la vie privée.

Aux États-Unis, la *Federal Election Campaign Act* interdit expressément l'utilisation de ces listes à des fins de sollicitation ou à d'autres fins commerciales. Pour vérifier si la loi est respectée, les comités ont le droit d'inclure une « fausse » entrée dans leurs rapports afin de déceler tout usage illégal des listes. Si du courrier est envoyé à la « fausse » adresse, une enquête sur l'utilisation des listes peut être effectuée. Afin de protéger contre le harcèlement les personnes qui versent des contributions au Parti communiste et au Parti socialiste, un tribunal a dispensé ces deux partis de l'obligation de présenter des rapports. Comme le prouve l'expérience américaine, il est possible d'élaborer un système qui permet une divulgation satisfaisante de l'adresse des donateurs sans pour autant compromettre leur vie privée. Si l'on opte pour une telle solution, il faut interdire l'utilisation de ces listes à des fins commerciales ou politiques et prévoir un mécanisme de contrôle (tel que la fausse entrée).

Comme les rapports exigés au Canada ne contiennent pas de données chronologiques, telles que la date ou le mois de la contribution, il est impossible de bien comprendre les profils de contributions à l'intérieur des cycles électoraux. Il n'est pas non plus possible de distinguer des autres dons les dons versés aux partis juste avant ou durant une campagne électorale. Si l'on permettait aux candidats et candidates d'accepter des contributions après le jour du scrutin et de remettre des reçus pour fins d'impôt, la déclaration de la date de contribution revêtirait encore plus d'importance. Un journaliste du *Globe and Mail* de Toronto considérait ce renseignement à ce point important qu'il a intenté des poursuites contre la Commission sur le financement des élections de l'Ontario; finalement, cette dernière a dû divulguer la date à laquelle les contributions de plus de 100 $ avaient été versées. Le journaliste en question, Michael Valpy, voulait savoir à quelle date plusieurs contributions avaient été faites par trois grands promoteurs immobiliers au candidat qui était devenu par la suite ministre de l'Habitation. La date des versements devait permettre de déterminer si les dons avaient été effectués avant ou après l'élection du candidat et sa nomination au cabinet. Comme l'a indiqué Valpy (1988) dans un article, si les sommes ont été versées avant le jour du scrutin, alors les promoteurs ne faisaient que participer au processus démocratique. Si,

par contre, ils ont contribué à la campagne durant les trois mois qui ont suivi l'élection (période où les dons sont encore autorisés), ils voulaient alors « acheter les bonnes grâces du gouvernement de l'Ontario ». Cet exemple montre l'importance des renseignements d'ordre chronologique pour assurer la transparence du système, notamment lorsque les contributions sont permises après l'élection.

Les compagnies à numéro ne sont pas tenues d'inscrire une raison sociale (à part leur numéro) lorsqu'elles contribuent à un parti politique fédéral. La Fédération professionnelle des journalistes du Québec a fait valoir que « beaucoup de bailleurs de fonds importants agissent sous le couvert de compagnies à numéro ». En 1989, 73 compagnies à numéro ont donné au PC 35 315 $ au total et 49 ont versé en tout 28 249 $ au PLC. Pour accroître la transparence et la responsabilisation, il conviendrait d'exiger que les compagnies à numéro fournissent des renseignements additionnels. Plus précisément, ces entreprises devraient divulguer l'un des renseignements suivants : la raison sociale sous laquelle la compagnie est enregistrée dans la province, le nom figurant sur son en-tête de lettre ou la liste de ses administrateurs inscrits dans les registres de Consommation et Corporations Canada.

La *Federal Election Campaign Act* exige pour sa part que la profession et le nom de l'employeur du donateur soient déclarés de même que d'autres renseignements. Cette exigence revêt une importance particulière aux États-Unis en raison de l'interdiction frappant les contributions en provenance des entreprises ou des syndicats. En exigeant que le donateur fournisse des renseignements sur son emploi, il est possible, à tout le moins en théorie, de déterminer si des entreprises ou des syndicats contournent les restrictions relatives à la provenance ou au montant des contributions en les faisant verser par leurs cadres ou par leurs dirigeants. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'exiger des précisions sur l'emploi pour faire appliquer la loi au Canada, ces renseignements donneraient une idée du tableau d'ensemble. Il serait essentiellement possible de déterminer si les entreprises ou les syndicats essaient de rendre leurs contributions moins visibles en versant des contributions additionnelles par l'entremise de leurs dirigeants (procurant à ces derniers d'importants avantages fiscaux).

Il est probable que certains s'opposeront farouchement à toute divulgation de renseignements relatifs à l'emploi. La législation américaine exige que les bénéficiaires des contributions fassent tout en leur pouvoir pour obtenir ces renseignements. Plus précisément, ils doivent prouver, documents à l'appui, que le trésorier du comité a demandé au donateur de fournir les renseignements en question, en l'avisant qu'ils sont requis par la loi. Habituellement, les comités

précisent dans les formules envoyées aux donateurs : « La FEC exige que nous demandions les renseignements suivants. » À New York, dans les rapports de 1989, les nom et adresse des donateurs ainsi que le montant de leur contribution sont inscrits dans 96 % des cas, mais l'identité de l'employeur n'est précisée que dans 53 % des cas. Dans son rapport de 1990, le Campaign Finance Board de la ville recommande que la divulgation du nom de l'employeur ne soit pas requise pour les contributions de 100 $ US ou moins. Il propose également que les candidats et candidates n'aient pas à fournir les détails des contributions de moins de 99 $ ni des dépenses de moins de 50 $.

Parce que les renseignements requis par le système canadien de divulgation sont jugés trop généraux, ils découragent les usagers de les utiliser. Si les partis et les candidats étaient tenus de déclarer le nom complet et l'adresse des donateurs ainsi que la date de la contribution, l'utilité et, partant, l'accessibilité des renseignements divulgués en seraient grandement accrues, et les utilisateurs éventuels seraient plus enclins à faire usage de ces renseignements.

Les partis fédéraux sont tenus de révéler le montant total des contributions reçues chaque année de même que celui de leurs dépenses. Ils ne sont toutefois pas obligés de présenter un bilan des recettes et des dépenses indiquant l'excédent ou le déficit, l'affectation des sommes excédentaires, s'il y a lieu, ou les prêts qui leur ont été consentis. Il est donc impossible d'avoir une image précise de la situation financière d'un parti. En Ontario, la *Loi de 1986 sur le financement des élections* prévoit que le directeur des finances de chaque parti soumette à la Commission sur le financement des élections un bilan présentant l'actif et le passif du parti à la fin de l'exercice précédent.

Si les partis étaient obligés de présenter un bilan selon les méthodes comptables généralement admises, le public comprendrait mieux leur situation financière exacte. Dans ce bilan, il faudrait comptabiliser les transferts d'un palier à un autre à l'intérieur d'un parti (du provincial au fédéral ou inversement)[13]. À cet égard, le système ontarien serait un excellent modèle à suivre.

Le classement par catégories

D'aucuns ont souligné que les règles canadiennes en matière de divulgation « cachent plus de choses qu'elles n'en révèlent » (Paltiel 1983) en raison des catégories établies pour les rapports de divulgation. Dans une certaine mesure, ces catégories sont plus axées sur les pratiques comptables que sur la divulgation de renseignements utiles sur le plan politique.

À l'heure actuelle, les renseignements sur les contributions sont regroupés uniquement par « type de donateurs », les trois types étant : les particuliers, les entreprises et organisations commerciales, et les autres organisations. Ces catégories peuvent avoir une certaine utilité, mais un autre classement serait tout aussi utile à de nombreux utilisateurs, notamment le classement par province d'origine ou par montant des contributions. Comme nous le verrons plus loin, Élections Canada n'a pas le mandat de compiler ces données d'une façon qui les rendrait plus facilement accessibles au public.

C'est le classement des dépenses qui présente le plus de problèmes. La *Loi électorale du Canada* charge le directeur général des élections d'établir les catégories de dépenses. Pour les dépenses d'élection, ces catégories sont actuellement les suivantes : publicité; radiodiffusion et télédiffusion; loyer, chauffage et éclairage; salaires et charges sociales; services professionnels; tournée du chef; déplacements et location de véhicules; collecte de fonds; frais administratifs; frais du bureau national; et frais divers. Les dépenses non liées aux élections sont classées comme suit : frais de déplacement; congrès et réunions du parti; loyer, éclairage, chauffage et électricité; publicité; radiodiffusion et télédiffusion; impression et papeterie; téléphone; frais juridiques et honoraires des vérificateurs.

Certains déplorent que ce classement ne reflète pas les réalités de la politique moderne — par exemple, on ne peut distinguer les honoraires payés à des experts-conseils ou des frais engagés pour des sondages d'opinion. Pour un journaliste ou un chercheur, par exemple, il est plus important de connaître la somme qu'un parti dépense en sondages chaque année ou durant une élection que le montant des factures d'électricité ou des frais de déplacement. À l'instar de la publicité et de la radiodiffusion, les sondages constituent une catégorie de dépenses qui a une signification politique certaine.

Il est utile d'examiner les catégories de dépenses utilisées ailleurs. Le New York City Campaign Finance Board exige que les candidats et candidates répartissent leurs dépenses en 13 catégories, dont les suivantes : publicité télévisée, publicité imprimée, publicité radio, experts-conseils, salaires, frais de collecte de fonds, sondages, services professionnels et impression. Ce classement fournit des renseignements pertinents à la presse et à la population mais s'est également révélé utile à l'élaboration de politiques. Le Campaign Finance Board (CFB) signale dans son rapport de 1990 que le coût de la publicité télévisée a éclipsé toutes les autres dépenses des candidats à la mairie et au poste de trésorier, et recommande qu'on fournisse gratuitement ou qu'on subventionne du temps d'antenne à la télévision ordinaire ou à la

télévision par câble afin de freiner l'augmentation des dépenses de campagne (New York City Campaign 1990, 86 et 87).

Pour assurer une certaine cohérence, il importe que les catégories, une fois établies, demeurent inchangées. À cette fin, on pourrait fixer ces catégories dans la *Loi électorale du Canada* plutôt que d'en confier la responsabilité au directeur général des élections. Cette solution présente toutefois l'inconvénient de ne pas permettre l'ajout de catégories qui tiendraient compte de nouvelles pratiques ou techniques.

Il faut signaler en outre la marge de manœuvre considérable laissée aux partis dans la déclaration de leurs dépenses[14]. Les partis ont beaucoup de latitude en ce qui concerne la distinction entre les dépenses d'élection et les autres dépenses. Paltiel (1987, 241) indique que les trois principales formations politiques fédérales ont réparti leurs dépenses différemment afin de tirer parti au maximum des dispositions relatives au remboursement des dépenses sans en dépasser les plafonds. Paltiel souligne que pour les élections de 1984, les déclarations de dépenses des partis « révèlent une absence d'uniformité et une grande disparité dans le traitement des dépenses courantes des partis durant la campagne électorale » (*ibid.*). En 1984, les néo-démocrates ont déclaré toutes les dépenses de leur bureau national comme des dépenses d'élection, alors que les libéraux n'en ont déclaré que les deux tiers et les conservateurs, uniquement le quart. La journaliste Charlotte Gray (1989, 15) signale que les partis peuvent « dissimuler » une partie de leurs frais administratifs en omettant de les inclure dans leurs dépenses d'élection.

À cause de cette comptabilité peu orthodoxe, les données sur les dépenses sont peu utiles aux chercheurs. Peut-on croire qu'en 1988, les frais d'administration et les frais du bureau national combinés représentaient 7 % des dépenses totales d'élection pour le PC, 13 % pour le PLC et 19 % pour le NPD ? Ces importantes disparités corroborent les affirmations de Gray et Paltiel voulant que les fonds soient déclarés différemment par les trois partis, selon ce qui sert le mieux leurs intérêts. Par conséquent, un chercheur ne peut utiliser les rapports détaillés des dépenses des partis qu'avec beaucoup de réserve, et il est difficile pour Élections Canada de faire respecter les plafonds de dépenses.

Les délais de diffusion

Pour que le système soit transparent, il est essentiel que les renseignements soient disponibles en temps opportun. Comme les partis ne soumettent des rapports qu'une fois l'an et après les élections, il faut attendre le plus souvent plusieurs mois après la

campagne électorale ou la réception de la contribution avant d'avoir accès aux données pertinentes. Il peut s'écouler jusqu'à dix-huit mois entre le versement d'une contribution et sa déclaration. Les renseignements n'ont alors guère d'utilité pour les journalistes et les professionnels de la politique, qui ont besoin de données récentes. Deux points sont ici à considérer : la fréquence des rapports ainsi que leur délai de présentation.

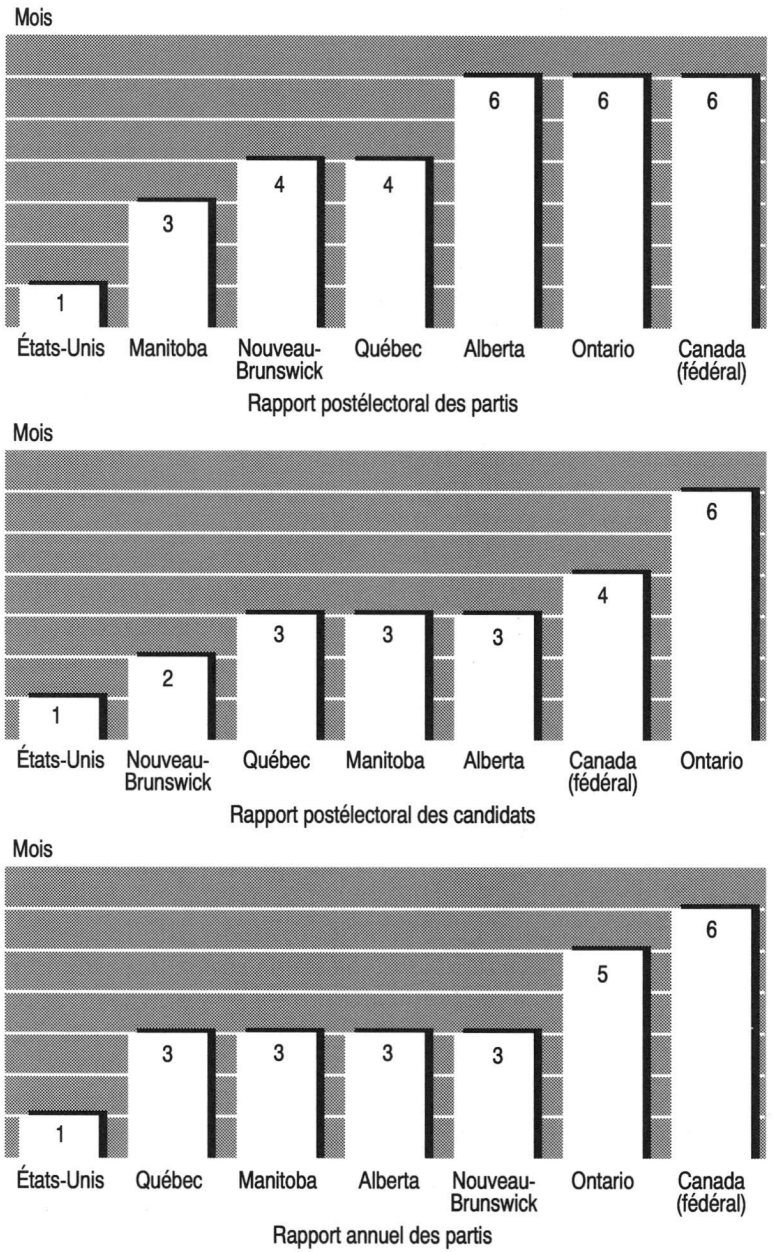
Bien que les contributions aux partis augmentent considérablement lors des années d'élection, on ignore si cette augmentation a lieu précisément en période électorale. Il n'est donc pas sûr qu'il soit pertinent de demander aux partis de présenter un rapport durant la campagne électorale, qui est très courte au Canada. Il faut surtout penser au fardeau administratif que représenterait pour les partis et pour chacun des comités de campagne l'obligation de présenter un rapport en période électorale. Comme il s'agit d'une période d'activité frénétique, la charge serait trop lourde. Les campagnes des candidats et candidates sont également intensives, et leurs petites organisations *ad hoc* risquent d'être mal équipées sur le plan administratif pour préparer des rapports détaillés durant cette période.

Ce qui conviendrait mieux au système canadien serait d'exiger des rapports plus fréquents à dates fixes et de raccourcir le délai entre la fin de la période visée par un rapport et la date à laquelle il doit être soumis. Idéalement, les partis devraient être tenus de faire rapport deux fois l'an. Une telle pratique ne serait pas nouvelle au Canada. En effet, la *Loi sur le financement de l'activité politique* du Nouveau-Brunswick oblige les partis à présenter deux rapports financiers complets chaque année. Le premier, qui porte sur les six premiers mois de l'année, doit être soumis avant le 1er octobre, et le second, qui s'applique aux six derniers mois, doit être présenté avant le 1er avril de l'année qui suit. Ainsi, au Nouveau-Brunswick, il peut s'écouler au maximum neuf mois entre le versement d'une contribution et sa déclaration.

Il ne serait pas nécessaire que les partis soumettent un relevé complet et vérifié des contributions et des dépenses dans le rapport supplémentaire, prévu en milieu d'année. Ils n'auraient qu'à déclarer les contributions des six premiers mois de l'exercice financier. Le rapport de fin d'année serait complet et vérifié, la vérification portant sur les deux rapports soumis pour l'exercice. Une telle mesure contribuerait de façon importante à accélérer la diffusion des renseignements.

Il est possible de réduire le délai de déclaration des contributions. La figure 1.3 montre que plusieurs gouvernements obligent les partis et les candidats à soumettre leurs rapports plus tôt, soit trois mois après l'élection ou la fin de l'exercice financier. En Ontario comme au Québec,

Figure 1.3
Laps de temps entre la fin de la période visée par un rapport et la date à laquelle le rapport doit être soumis



Source : Renseignements compilés par l'auteur.

les compagnies cotées en Bourse doivent présenter des états financiers vérifiés à la Commission des valeurs mobilières dans les 140 jours suivant la fin de l'exercice.

Il ne serait pas exagéré d'exiger que les partis et les candidats soumettent des rapports dans les trois mois suivant le jour du scrutin et que les partis inscrits — et les associations locales, le cas échéant — présentent leurs rapports dans les trois mois suivant la fin de l'exercice financier. En obligeant les partis à déposer un rapport deux fois l'an et en ramenant à trois mois le délai de présentation des rapports, on ferait ainsi passer de dix-huit à neuf mois le délai maximum possible entre le versement d'une contribution et sa déclaration. Les rapports seraient ainsi beaucoup plus utiles.

L'accessibilité

L'accès aux rapports des partis pose peu de problèmes. Les rapports sont envoyés sur demande aux personnes intéressées et peuvent être examinés au bureau d'Élections Canada. Les rapports détaillés des candidats et candidates (y compris la liste des donateurs ayant contribué à leur campagne) sont conservés pour fins de consultation par le directeur du scrutin de la circonscription pendant six mois suivant leur réception. Par la suite, on peut les consulter au bureau d'Élections Canada. Cet organisme fera également des photocopies des rapports des candidats pour un montant minime. Les directeurs du scrutin affirment que très peu de personnes les contactent pour examiner les rapports des candidats. À Élections Canada, on indique que les demandes de consultation de ces rapports sont faites le plus souvent juste avant les élections, lorsque les comités de campagne commencent à solliciter des fonds et veulent consulter les listes des donateurs qui ont contribué aux campagnes antérieures.

L'accessibilité est une condition nécessaire mais non suffisante à l'accroissement de la demande de consultation. Pour favoriser l'utilisation des renseignements divulgués, il faut rendre ces derniers à la fois accessibles et faciles à consulter.

Le mode de présentation

La façon dont les renseignements divulgués sont présentés peut influer grandement sur leur accessibilité. Il est particulièrement important à cet égard de distinguer les différents groupes d'utilisateurs. Les journalistes et les particuliers intéressés veulent en général extraire quelques faits rapidement et facilement. Les universitaires et les autres chercheurs ont plutôt besoin de données informatisées et de séries chronologiques.

Comme le souligne Jones (1989, 9), pour que les renseignements sur les finances politiques soient utiles aux gouvernants et au grand public, il ne suffit pas de les compiler et de les publier, encore faut-il les soumettre à une analyse objective et raffinée sur le plan politique. Élections Canada pourrait étendre ses services dans ce sens de façon efficace et originale.

Les publications d'Élections Canada sur le financement politique — *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection* et « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier » — ne renferment aucune explication sur les règles de divulgation ni aucune définition juridique. Par exemple, les « dépenses d'élection » ne sont pas définies, de sorte qu'un non-initié pourrait présumer que toutes les dépenses relatives à une élection sont incluses dans les dépenses d'élection alors que tel n'est pas le cas. En fait, rien dans ces documents n'indique que les dépenses d'élection ne sont pas incluses dans les rapports pour un exercice financier. Les rapports des candidats et candidates prêtent également à confusion : nulle part ne définit-on une « contribution gouvernementale » versée à un candidat, ou ne précise-t-on la distinction entre une « organisation politique » et un « parti enregistré ». À cause de ces lacunes, ces volumes ne sont accessibles qu'aux personnes rompues aux lois et aux pratiques du financement politique.

Il y aurait donc lieu de confier à Élections Canada le mandat d'élaborer des introductions et des définitions uniformes pour ses publications. Bien qu'il importe de préserver l'image d'impartialité d'Élections Canada, rien n'empêche l'organisme de fournir dans ses publications des données factuelles sur le cadre juridique du financement des élections. Il pourrait suivre l'exemple de Statistique Canada, qui fournit des définitions utiles tout à fait neutres ainsi que des renseignements contextuels dans l'introduction d'un bon nombre de ses publications.

Jusqu'à présent, Élections Canada s'est borné à effectuer une compilation rudimentaire des renseignements sur le financement des campagnes, sans autre forme d'analyse. Le rapport du New York City Campaign Finance Board illustre bien le type de données analytiques qui peuvent être fournies en toute objectivité. Ce rapport contient des graphiques illustrant la répartition des dépenses, le moment où les contributions sont versées durant le cycle électoral et les contributions versées aux députés sortants par rapport à celles faites aux autres candidats et candidates. On y trouve également des listes des plus importants donateurs et des intermédiaires. Ces renseignements seraient très utiles aux usagers occasionnels, tels que les journalistes ou les

étudiants, et permettraient à la population de mieux comprendre le financement des campagnes sans compromettre l'impartialité d'Élections Canada.

Pour les chercheurs, il est essentiel que les renseignements soient informatisés ou lisibles par une machine. Si l'on augmente l'ampleur et l'étendue des renseignements divulgués, le seul outil pratique pour effectuer des recherches sera l'ordinateur. Comme le montre l'expérience américaine, un bon système de gestion des données est essentiel à la recherche des renseignements et à l'application de la loi.

Élections Canada élabore actuellement un plan stratégique pour les systèmes d'information et examine notamment la possibilité de mettre sur ordinateur les divers rapports de divulgation des partis et des candidats[15]. Il ne serait pas du tout rentable d'informatiser d'autres fonctions d'Élections Canada si l'on ne prévoit pas l'informatisation à grande échelle de son rôle en matière de divulgation. Cette démarche nécessitera certainement d'importantes mises de fonds, mais elle est essentielle si l'on veut faire de la divulgation un aspect important de la réglementation du financement politique. Si Élections Canada est chargé de mettre sur pied un système moderne et efficace de gestion et de diffusion des renseignements divulgués, il faudra en tenir compte dans l'affectation des crédits budgétaires.

Aux États-Unis, l'expérience de la Federal Election Commission (FEC) et du New York City Campaign Finance Board montre qu'une base de données informatisées efficace et facile à utiliser simplifie l'application des règlements et rend les renseignements divulgués beaucoup plus accessibles au public qu'un système reposant sur des rapports imprimés uniquement.

La conception du logiciel d'accès à la base de données devra tenir compte des besoins des utilisateurs. C'est précisément ce qu'a fait la FEC en mettant en place un programme d'accès à distance dans les capitales des différents États américains ainsi qu'un programme d'accès direct qui permet de s'abonner à la base de données et d'entrer en communication à tout moment avec le système. Le logiciel, qui est très simple, fonctionne par menus. Depuis que la base de données est accessible au public, la FEC y a apporté plusieurs améliorations. Elle a ajouté notamment une section intitulée « Parutions récentes » qui permet aux utilisateurs d'ordinateur d'avoir accès à tous les renseignements financiers compilés qui sont parus dans les communiqués de presse récents de la FEC, ainsi qu'une fonction qui permet aux utilisateurs du programme d'accès direct de constituer et de sauvegarder des fichiers qui peuvent ainsi être remis à jour périodiquement. Elle a aussi ajouté récemment des logiciels qui permettent des recherches à

partir du nom, de l'adresse, de l'employeur ou du code postal des donateurs. On peut consulter, par exemple, la liste de tous les donateurs d'un comité de campagne, de tous les comités auxquels un *Political Action Committee* (PAC) a versé de l'argent ou encore de toutes les personnes et organisations qui ont contribué à un PAC en particulier. Ces listes comprennent la date et le montant des dons. Il est donc possible de faire le lien entre les candidats et leurs comités de campagne, de même qu'entre les contributions et leurs bénéficiaires (Wilcox 1989, 14).

La FEC a récemment acquis un logiciel grâce auquel on peut extraire de la base de données tous les dossiers présentant certaines caractéristiques. Il permet des recherches à partir du nom du donateur, de sa ville ou de son État, de son code postal ou encore de son principal lieu d'affaires. Les journalistes, par exemple, peuvent ainsi détecter les manœuvres de certaines organisations qui tenteraient de contourner les limites de contributions en acheminant leurs dons par des cadres supérieurs (Entrevue, Cooper).

L'expérience de la ville de New York prouve qu'il est possible de créer un système complet et efficace de divulgation en peu de temps et avec des ressources limitées. En moins de deux ans et avec seulement 44 salariés permanents, le CFB a mis sur pied un système fonctionnel de divulgation qui répond adéquatement aux exigences de la transparence.

La *Campaign Finance Act* obligeait expressément le CFB à créer une base de données contenant toute l'information nécessaire à l'application de la loi, y compris les contributions aux candidats et à leurs comités ainsi que leurs dépenses. Après les élections de 1989, le Campaign Finance Information System (CFIS) contenait 132 000 dossiers sur les activités des candidats et candidates en période électorale. Il est possible d'utiliser ces données de diverses façons, par exemple à partir du nom d'un candidat, d'un donateur ou d'un intermédiaire ou à partir du nom de l'employeur d'un donateur (Entrevue, Sedlis). L'intérêt du CFIS ressort dans le rapport 1990 du CFB, qui présente plusieurs analyses des contributions et des dépenses réalisées grâce à divers recoupements informatiques.

Le CFB rapporte que les renseignements contenus dans les rapports qui y sont déposés ainsi que l'information diffusée dans ses propres communiqués ont alimenté des articles de journaux et de nombreux reportages à la radio et à la télévision lors de la campagne de 1989 (New York City Campaign 1990, 113). On signale que les candidats et leur personnel ont également fait usage de ces renseignements. Certains ont d'ailleurs porté plainte contre d'autres candidats, sur la

foi de ces données. Un reporter d'un journal new-yorkais a même pris des dispositions pour que les candidats à la mairie lui envoient leurs rapports au même moment qu'ils le transmettaient au CFB (Entrevue, Campolo). Les rapports informatisés présentant l'ensemble des contributions déclarées par les deux candidats à la mairie ont été mis à la disposition du public pour fins de consultation et de copie, et les usagers les ont trouvés complets et utiles. Les mêmes données étaient aussi disponibles sur disquette informatique.

On envisage actuellement de permettre aux candidats et candidates de faire leurs rapports au CFIS par ordinateur. En fournissant aux intéressés le logiciel approprié, le CFB éliminera une bonne partie de la transcription manuelle des données (Entrevue, Sedlis).

Le Registre des lobbyistes, mis sur pied par Consommation et Corporations Canada en 1989, est un excellent exemple de système informatisé donnant accès à des renseignements divulgués à une échelle qui correspond davantage à la réalité canadienne. Il donne accès à tous les renseignements divulgués par les lobbyistes enregistrés et permet d'effectuer des recoupements. N'importe qui peut accéder à ces données par ordinateur avec ou sans aide du personnel. Le Registre répond efficacement aux demandes de renseignements et peut fournir des copies de documents tout en sauvegardant les originaux (Denolf 1990, 1).

Pour obtenir de l'information sur les lobbyistes, on peut utiliser un terminal public au bureau du Registre à Hull. La base de données comporte les catégories suivantes : lobbyiste, entreprise, employeur, client (y compris société mère et filiale) et sujet. On accède donc à la base de données en utilisant n'importe lequel de ces renseignements. Par exemple, il est possible d'obtenir la liste de tous les clients d'un lobbyiste donné, de tous les clients d'un cabinet de lobbyistes, ou encore de tous les lobbyistes qui travaillent pour une entreprise quelconque. Deux types d'accès sont offerts au public. Le premier, qui est gratuit, permet d'examiner les dossiers sur lecteur optique. Dans le deuxième cas, les utilisateurs peuvent accéder aux fonctions de recoupement de la base de données moyennant certains frais. Le système est très rapide et très facile à utiliser. De plus, on prévoit rendre la base de données du Registre accessible par l'entremise d'un réseau électronique, tel qu'Info Globe, pour permettre aux utilisateurs de l'extérieur de la région de la capitale nationale d'y avoir accès (Entrevue, Lebeau-Robert 1990).

Un système informatique de divulgation des renseignements sur le financement politique pourrait permettre aux partis et aux candidats et, le cas échéant, aux associations locales, de préparer leurs rapports sur papier, comme c'est actuellement le cas, ou sur ordinateur. Les

micro-ordinateurs étant de plus en plus nombreux, une telle proposition n'est pas déraisonnable. Un progiciel relativement simple, accompagné de formules pouvant être insérées dans des imprimantes standard, pourrait être fourni aux partis et aux candidats. Ces derniers pourraient ainsi soumettre leurs rapports sous forme de fichiers de données, à partir desquels Élections Canada préparerait des rapports complets. Les trois principaux partis fédéraux font déjà leurs rapports sur ordinateur; cette mesure ne grèverait donc pas davantage leurs ressources. Il est probable que de nombreux candidats et associations locales (le cas échéant) profiteraient de l'occasion pour informatiser leurs formulaires, car la tenue des livres et la conservation des dossiers s'en trouveraient simplifiées, et ils auraient ainsi la certitude de satisfaire aux exigences de la loi.

Les rapports des candidats et candidates ne suscitent probablement pas suffisamment d'intérêt pour qu'on entre leur contenu dans une base de données. Il serait néanmoins utile de rendre ces renseignements accessibles par ordinateur. À cette fin, le moyen le plus efficace serait un système de lecture optique et de numérisation d'images semblable à celui qui est utilisé pour le Registre des lobbyistes. Avec un tel système, on n'aurait qu'à introduire dans la base de données les noms du candidat, du parti et de la circonscription électorale ainsi que l'année du scrutin. Les utilisateurs pourraient examiner les rapports de n'importe quel candidat, dans n'importe quelle circonscription et remonter dans le temps. Élections Canada pourrait conserver les rapports indéfiniment dans un espace réduit, et l'information serait beaucoup plus accessible[16].

Les rapports des partis devraient être entrés dans la base de données, ce qui ne sera pas difficile s'ils sont communiqués par voie électronique. Ainsi, les usagers auraient facilement accès aux renseignements sur des donateurs spécifiques, pourraient trouver de l'information sur des groupes de donateurs et pourraient transférer ces données dans leur ordinateur afin de les organiser et de les analyser. La consultation étant facilitée, il est à prévoir que la demande de renseignements croîtra proportionnellement.

Élections Canada devrait envisager de réserver un ou deux terminaux à l'usage du grand public de façon qu'ils soient le plus facilement accessibles. De plus, on devrait songer à rendre l'information accessible aux utilisateurs à l'extérieur de la région de la capitale nationale. En plus de pouvoir consulter le personnel d'Élections Canada en composant le numéro sans frais, il devrait être possible d'accéder directement à la base de données, par exemple, par l'entremise d'un réseau électronique tel qu'Info Globe. Les usagers seraient ainsi tenus de payer d'importants frais d'abonnement et d'entrée en

communication, mais les personnes qui utilisent le système plus fréquemment, notamment les journalistes et les chercheurs, auraient accès plus facilement aux données.

Il est vrai que la mise sur pied d'une telle base de données constitue un projet ambitieux, mais il convient toutefois de se rappeler que les gouvernements, les entreprises et les médias, de même que les bureaux d'élection, se mettent tous à l'heure de l'informatique. Ne pas tenir compte de cette tendance reviendrait à réduire grandement la transparence du système. Un jour, sans doute, tous les renseignements sur le financement politique seront sur ordinateur, et il est préférable que la solution adoptée soit celle qui facilite le plus l'accès à ces données.

CONCLUSION

Il importe d'assurer la transparence du financement politique pour empêcher que des pressions indues soient exercées sur des parlementaires et pour accroître la confiance du public dans l'intégrité du système. Mais il ne suffit pas de mettre de l'information à la disposition du public, sans égard aux besoins des utilisateurs. Les renseignements divulgués doivent être complets, organisés de façon utile, mis en contexte et facilement accessibles. Un système de divulgation devrait également inciter les utilisateurs éventuels à consulter les renseignements disponibles.

Comme ses ressources sont limitées et que la population s'intéresse peu au financement politique, Élections Canada s'est borné jusqu'ici à s'assurer que les renseignements divulgués soient accessibles aux personnes qui en font la demande. Certaines mesures ont également été prises pour encourager les journalistes à se servir de cette information. Les médias ont ainsi traité à l'occasion du financement politique et certaines études spécialisées sont parues sur le sujet. Il est sûr cependant qu'on pourrait s'intéresser davantage à la question si les renseignements divulgués étaient plus complets et plus faciles à consulter. L'expérience d'autres gouvernements, notamment aux États-Unis, donne à penser qu'un système de divulgation offrant des renseignements de façon plus complète, plus rapide et plus accessible favoriserait une surveillance plus étroite du financement politique. Il apparaît clair, en outre, que les renseignements divulgués pourraient être présentés de manière plus accessible au public sous forme de documents d'Élections Canada.

Idéalement, un système de divulgation devrait donner accès à tous les renseignements pertinents sur les contributions versées à tous les intervenants politiques ainsi que sur leurs dépenses. L'information

devrait être diffusée rapidement au grand public, aux journalistes et aux chercheurs sous une forme qui en maximise l'accessibilité. Les systèmes mis en place aux États-Unis par la Federal Election Commission et le New York City Campaign Finance Board se rapprochent de cet idéal.

Au Canada, cependant, les renseignements divulgués suscitent moins d'intérêt et le système de réglementation est moins axé sur la diffusion rapide de l'information. Par conséquent, la solution qui convient le mieux au Canada se situe entre les réglementations relativement laxistes du Royaume-Uni ou de la Nouvelle-Zélande et celles, nettement plus rigoureuses, qui ont cours aux États-Unis. Si on exige la divulgation de renseignements plus complets et qu'on en assure une diffusion plus rapide, sous une forme plus accessible, le public pourra mieux surveiller le financement politique au Canada. En améliorant ainsi la transparence des procédés, on ne peut qu'en favoriser la compréhension et accroître la confiance de la population dans le système politique canadien.

NOTES

La présente étude a été complétée le 12 avril 1991.

L'auteure tient à remercier tous ceux et celles qui ont bien voulu se prêter à une entrevue pour cette étude (voir la liste des noms dans la partie « Entrevues » faisant suite aux notes), ainsi que Leslie Seidle, qui l'a appuyée tout au long des travaux par ses conseils et ses commentaires. Ses plus vifs remerciements vont aussi aux deux personnes qui ont bien voulu commenter son manuscrit sous réserve d'anonymat.

1. Parmi les mesures recommandées par le comité Barbeau et qui n'ont pas été retenues figurent la divulgation de l'adresse des donateurs; la divulgation du montant global des contributions de source étrangère; l'inscription de toutes les personnes qui sollicitent des dons ou des fonds au nom d'un parti national; la divulgation par les radiodiffuseurs du temps d'antenne gratuit, subventionné ou payé, offert aux partis en période électorale; et la divulgation par les éditeurs de journaux et périodiques de l'espace publicitaire vendu aux partis.

2. La Colombie-Britannique et la Nouvelle-Écosse exigent que les partis et les candidats déclarent leurs dépenses alors que Terre-Neuve l'exige seulement des candidats.

3. Dans les provinces où les associations locales sont inscrites (Alberta, Ontario, Québec et Nouveau-Brunswick), ces associations doivent déclarer périodiquement leurs recettes et leurs dépenses : deux fois par année au Nouveau-Brunswick et une fois par année dans les trois autres provinces.

4. Malgré la rigueur des règles américaines de divulgation, il existe plusieurs façons d'acheminer des fonds à des candidats et candidates — en particulier aux sortants — sans avoir à les déclarer. Parmi celles-ci figurent le recours à des contributions ou dépenses non réglementées par la loi fédérale, le versement d'honoraires à un parlementaire ou à un membre de son personnel, le versement d'un don à l'organisme de charité préféré du candidat; le paiement des frais de transport du parlementaire, de sa famille ou de son personnel; l'embauche du parlementaire; le versement de contributions à des fonds de caucus ou à des comités locaux.

5. Les Political Action Committees et les comités de parti peuvent choisir de produire des rapports mensuels le vingtième jour du mois. Les comités qui le font ne sont pas tenus de présenter des rapports préélectoraux pour les primaires; ils soumettent des rapports avant et après les élections générales à la place des rapports prévus pour les mois d'octobre et novembre d'une année d'élection. Cette solution s'avère très utile aux comités qui collaborent à la campagne de candidats et candidates dans plusieurs États car la date des élections primaires diffère d'un État à l'autre et la préparation des rapports préprimaires peut constituer une tâche exigeante.

6. Les Political Action Committees soumettent directement leurs rapports à la Federal Election Commission (FEC), alors que les comités des candidats et candidates doivent les communiquer au greffier de la Chambre des représentants ou au secrétaire du Sénat, selon le cas. Les renseignements sont ensuite transmis à la FEC.

7. L'ampleur et la complexité de l'information disponible sont telles que des initiatives ont été prises à l'extérieur de la Federal Election Commission (FEC) pour la rendre plus accessible. Ainsi, Makinson (1989), du Center for Responsive Politics, a publié un ouvrage intitulé *The Price of Admission : An Illustrated Atlas of Campaign Spending in the 1988 Congressional Elections* [Le prix d'entrée : atlas illustré des dépenses de campagne aux élections du Congrès de 1988]. Celui-ci présente les données de la FEC sous forme de figures, de tableaux et de cartes et donne une image relativement complète de la nature du financement politique aux États-Unis ainsi que des relations entre les fonds de campagne disponibles, la situation de représentant sortant et les résultats électoraux.

   Par ailleurs, une entreprise privée, Political Contributions Data Inc., s'est donné pour mission de rendre l'information de la FEC plus facilement accessible par ordinateur. La clientèle visée : les groupes d'intérêt, les chercheurs et les journalistes. La FEC a intenté des poursuites dans le but d'empêcher l'entreprise de vendre ces renseignements, arguant que la *Federal Election Campaign Act* interdit l'utilisation des données de la FEC à des fins commerciales.

8. Les commentaires qui suivent s'inspirent d'articles sur le financement des partis parus dans les journaux suivants : *Calgary Herald, Globe and Mail,*

Chronicle-Herald (Halifax), *La Presse*, *Le Devoir*, *Le Droit*, *Ottawa Citizen*, *Leader Post* (Regina), *Toronto Star*, *Toronto Sun*, *Sun* (Vancouver), *Windsor Star* et *Winnipeg Free Press*.

9. Le *Rapport du directeur général des élections* de 1989 (Canada, Élections 1989, 43) recommandait d'apporter deux modifications à la *Loi électorale du Canada*, à savoir que tout agent enregistré d'un parti enregistré soit obligé de tenir des registres comptables, conformément aux principes comptables généralement acceptés, et que le vérificateur nommé par un parti enregistré soit tenu d'indiquer à l'agent principal du parti si le rapport présente fidèlement les renseignements comptables, conformément aux normes de vérification généralement acceptées.

10. Une proposition présentée par un député ne lie pas les Communes et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'ensemble des élus, qui sont d'ordinaire peu nombreux à assister aux débats sur ces propositions.

11. Huit provinces canadiennes exigent la divulgation des contributions, sous une forme ou une autre. La Nouvelle-Écosse n'exige que la divulgation du montant global des contributions.

12. Les proportions illustrées dans la figure 1.2 sont fondées sur un échantillon de pages choisies au hasard parmi les « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier 1989 ».

13. Cette mesure dissiperait une partie de la confusion à propos du financement du Nouveau Parti démocratique, dont les ailes provinciales et fédérale sont beaucoup plus intégrées que celles des autres partis, notamment du point de vue financier.

14. Les délibérations du comité *ad hoc* qui a réuni en privé des représentants des trois grands partis après l'adoption de la *Loi électorale* de 1974 ont incité le directeur général des élections à publier avant le scrutin de 1979 des lignes directrices concernant les dépenses électorales.

15. Selon Stanbury (1991), les partis étaient censés présenter leurs données de 1990 au directeur général des élections en juin 1991 sous une forme lisible par une machine, et des copies devaient être disponibles pour le public.

16. Si on offre aux candidats et candidates la possibilité de préparer leurs rapports par ordinateur, on pourrait envisager de verser ces rapports dans la base de données.

ENTREVUES

Campolo, Carole, deputy executive director, New York City Campaign Finance Board, 15 octobre 1990.

Cooper, Kent, assistant staff director for disclosure, Federal Election Commission, 16 octobre 1990.

Gordon, Nicole, executive director, New York City Campaign Finance Board, 15 octobre 1990.

Hamel, Jean-Marc, ex-directeur général des élections du Canada et conseiller spécial du président de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 26 septembre 1990.

Lebeau-Robert, Suzanne, chef, Informatique et services au client, Direction de l'enregistrement des lobbyistes, Consommation et Corporations Canada, 3 octobre 1990.

Palda, Filip, 25 septembre 1990.

Sedlis, Daniel, director of campaign finance administration, New York City Campaign Finance Board, 15 octobre 1990.

Slattery, Frederick B., directeur du financement des élections et registraire, Élections Canada, 5 septembre 1990.

Stanbury, W.T., Université de la Colombie-Britannique, 20 septembre 1990.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.N.-B.	Lois du Nouveau-Brunswick
L.O.	Lois de l'Ontario
L.R.C.	Lois révisées du Canada
Pub. L.	Public Law (É.-U.)
S.C.	Statuts du Canada
U.S.	United Supreme Court Reports

Association canadienne des annonceurs, lettre à Pierre Lortie, président de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1er mars 1990.

Austen, Ian, « Taxpayers Pick Up Part of Bill for Grits », *Ottawa Citizen*, 8 novembre 1990.

Bertram, Eric, « Comparative Studies on Electoral Reform and Party Finance : Great Britain ». Étude préparée pour la Commission sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Biersack, Robert, et Clyde Wilcox, « Financing National Campaigns : A Research Agenda », *American Political Quarterly*, vol. 18 (avril 1990), p. 215–241.

Buckley c. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

Canada, Chambre des communes, *Débats de la Chambre des communes*, 4 décembre 1989.

———, Comité des dépenses électorales, *Financement des partis politiques canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966a.

———, Comité des dépenses électorales (comité Barbeau), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966b.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection : Trente-quatrième élection générale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections du Canada, 1989, selon le paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

———, Élections Canada, « Rapports des partis enregistrés pour l'exercice financier », Ottawa, Élections Canada, publication annuelle.

———, *Loi des élections fédérales*, S.C. 1874, chapitre 9, modifié par S.C. 1908, chapitre 26.

———, *Loi électorale du Canada*, S.C. 1960, chapitre 7.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

COGEL, *Blue Book : Campaign Finance, Ethics and Lobby Law*, 8e éd., Lexington (Kentucky), Council of State Governments, 1990.

Constantinou, Peter, « Comparative Studies on Electoral Reform and Party Finance : Australia ». Étude préparée pour la Commission sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991.

Denolf, Henri, « Computer Imaging/Scanning and the New Lobbying Registry », *COGEL Guardian*, août 1990.

États-Unis, *Federal Election Campaign Act of 1971*, Pub. L. 92-225, 7 février 1972.

———, Federal Election Commission, *Annual Report*, Washington (D.C.), FEC, 1989a.

———, Federal Election Commission, *Campaign Guide for Congressional Candidates and Committees*, Washington (D.C.), FEC, 1989b.

———, Federal Election Commission, *Campaign Guide for Corporations and Labor Organizations*, Washington (D.C.), FEC, 1989c.

———, Federal Election Commission, *Campaign Guide for Nonconnected Committees*, Washington (D.C.), FEC, 1989d.

———, Federal Election Commission, *Campaign Guide for Political Party Committees*, Washington (D.C.), FEC, 1989e.

———, Federal Election Commission, *Combined Federal / State Disclosure Directory, 1990*, Washington (D.C.), FEC, 1990.

Fédération professionnelle des journalistes du Québec. Mémoire soumis à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Fraser, John, « The Bagman : No More Taint of Back Rooms », *Globe and Mail*, 15 février 1980.

Gray, Charlotte, « Purchasing Power », *Saturday Night*, mars 1989, p. 15–18.

Harris, Connie. Mémoire soumis à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Howard, Ross, « Liberal Contenders Spent $6 Million », *Globe and Mail*, 8 novembre 1990.

Isenberg, Seymour, « Can You Spend Your Way into the House of Commons ? », *Optimum*, vol. 11, n° 1 (1980), p. 28–39.

Jones, Ruth, « A Decade of U.S. State-Level Campaign Finance Reform ». Communication présentée à la table ronde sur les théories et pratiques du financement politique et de l'administration des élections, Tokyo, Association internationale de science politique, 1989.

Makinson, Larry, *The Price of Admission : An Illustrated Atlas of Campaign Spending in the 1988 Congressional Elections*, Washington (D.C.), Center for Responsive Politics, 1989.

Manitoba, Élections Manitoba, *La législation et les litiges sur les élections, le financement des campagnes, le lobbying et l'éthique / conflit d'intérêts*, Winnipeg, Élections Manitoba, 1990.

New York City, *A Local Law to Amend the Administrative Code for the City of New York in Relation to Optional Partial Public Financing of Election Campaigns in the City*, 3-708 (9), 1988.

New York City Campaign Finance Board, *Dollars and Disclosure : Campaign Finance Reform in New York City*, New York, 1990.

Nouveau-Brunswick, *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, chapitre P-9.3.

Ontario, Commission sur le financement des élections, *Étude comparative de la législation applicable au financement des partis*, Toronto, 1988.

———, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, L.O. 1986, chapitre 33.

Palda, K.F., et K.S. Palda, « Ceilings on Campaign Spending : Hypothesis and Partial Test with Canadian Data », *Public Choice*, vol. 45 (1985), p. 313–331.

Palda, K.S., « Does Canada's Election Act Impede Voters' Access to Information ? », *Analyse de politiques*, vol. 11 (1985), p. 533–542.

Paltiel, Khayyam Z., *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw Hill, 1970.

———, « Financial Reporting Requirements of Registered Political Parties ». Étude inédite préparée pour Élections Canada, 1983.

———, « Canadian Election Expense Legislation, 1963–1985 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans Robert J. Jackson, Doreen Jackson et Nicolas Baxter-Moore (dir.), *Contemporary Canadian Politics : Readings and Notes*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1987.

Parti Crédit social du Canada. Mémoire soumis à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1990.

Sabato, Larry J., *Campaign Finance Reform Ideas : The Good, the Bad, and the Ugly*, Washington (D.C.), Project for Comprehensive Campaign Reform, 1989.

Seidle, F.L., « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada ». Thèse de doctorat en philosophie présentée à l'Université d'Oxford, 1980.

Seidle, F.L., et K.Z. Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Stanbury, W.T., « The Mother's Milk of Politics : Political Contributions to Federal Parties in Canada, 1974–1984 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 795–821.

———, « Financing Federal Political Parties in Canada, 1974–1986 », dans A.G. Gagnon et A.B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition : Discourse, Organization, and Representation*, Toronto, Nelson Canada, 1989.

———, *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Valpy, Michael, « Political Gifts' Timing a Matter of Interest », *Globe and Mail*, 27 octobre 1988.

Wearing, Joseph, « Political Bucks and Government Billings : A Preliminary Enquiry into the Question of Linkage Between Party Donations by

Business and Government Contracts », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22 (1987), p. 135–149.

Wearing, Joseph, et Peter Wearing, « Mother's Milk Revisited : The Effect of Foreign Ownership on Political Contributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 115–123.

Wilcox, Clyde, « Making Campaign Finance Information Public : Some Lessons from the United States ». Communication présentée à la table ronde sur les théories et pratiques du financement politique et de l'administration des élections, Tokyo, Association internationale de science politique, 1989.

2

L'INCIDENCE DE LA SITUATION DE DÉPUTÉ SORTANT AUX ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988

Quelques constatations

Michael Krashinsky
William J. Milne

L'INCIDENCE DE LA SITUATION de député ou de représentant sortant sur les résultats électoraux a été abondamment étudiée tant au Canada qu'aux États-Unis. Les résultats remarquables que les représentants sortants ont obtenus ces dernières années chez nos voisins du Sud ne sont d'ailleurs pas sans inquiéter certains analystes. Il est en effet de plus en plus rare qu'un représentant sortant connaisse la défaite, et sa situation lui confère même un avantage qui s'accroît avec le temps[1].

Au Canada également, les députés sortants réussissent souvent à se faire réélire. Par exemple, en 1988, des 219 députés élus en 1984 qui ont tenté de se faire réélire[2], 161 (soit 73,5 %) ont effectivement réussi[3]. Ce taux de réussite n'augmente toutefois pas avec le temps (Krashinsky et Milne 1985b).

Si l'avantage que confère la situation de député sortant est trop marqué, il y aura peu de sang neuf à la Chambre des communes après chaque élection. Et il y aura alors un risque que l'électorat se sente frustré de ne pouvoir défaire les députés sortants, et que le gouvernement devienne insensible aux revirements de l'opinion publique (bien que ce soit plutôt le contraire aux États-Unis, puisque l'ascendant qu'exercent les représentants sortants tient en partie au fait qu'ils ont

tout le loisir de mener des sondages auprès de leur électorat local pour ensuite voter suivant ses préférences). Par contre, si cet avantage est trop faible, les députés seront moins portés à bien servir leurs électeurs (puisque leur sort sera lié à la faveur dont jouit leur parti, et que leur popularité au sein de la circonscription n'aura que peu d'effet sur la façon dont leurs électeurs voteront). Il peut en résulter une absence de continuité à la Chambre. Dans le contexte plus particulier du Canada, les partis disposeront dès lors de peu de députés d'expérience auxquels ils pourront faire appel, advenant une victoire, pour former leur gouvernement. Par ailleurs, il n'est évidemment pas facile d'établir clairement le niveau idéal d'avantage que devrait procurer la situation de député sortant. Nous n'aborderons néanmoins pas cette question normative dans la présente étude, où nous tenterons plutôt de mesurer ce facteur et d'examiner ses rapports avec d'autres variables clés.

Il n'est d'ailleurs guère surprenant que les députés sortants obtiennent un aussi haut niveau de réussite. Ils se présentent en effet, par définition, dans une circonscription où leur parti a obtenu l'appui d'une majorité de l'électorat. Et, à moins d'une chute spectaculaire des votes en faveur du parti dans l'ensemble du pays, il y a lieu de croire que leur parti conservera la plupart de ses sièges — et donc, que la plupart de ses députés sortants, et tout particulièrement ceux qui ont antérieurement obtenu une forte majorité, seront réélus. On ne pourra s'attendre à une défaite des députés sortants que si l'électorat en vient à rejeter le parti, et de telles défaites ne seront nombreuses que dans la mesure où le changement de vote aura été marqué. Il ne faut donc pas s'étonner du fait qu'en 1988, 3 députés sortants sur 4 ont été réélus.

Les députés sortants ont, comparativement aux candidats non sortants, un avantage qui va au-delà des facteurs mentionnés plus haut. Le parti qui détenait la circonscription au moment du déclenchement de l'élection obtiendra de meilleurs résultats si c'est son député sortant qui se présente, plutôt qu'un autre candidat ou candidate.

Nous avons mesuré cet avantage de la situation de député sortant avec plus de précision dans certains de nos travaux antérieurs pour découvrir effectivement une forte incidence sur le plan statistique. Dans trois élections ontariennes (1971, 1977 et 1981), nous avons en effet constaté que le fait qu'un député sortant se présente en vue d'une réélection ajoutait entre 6 et 12 points au suffrage exprimé pour son parti dans la circonscription. Dans les élections fédérales qui ont eu lieu entre 1957 et 1980, la situation de député sortant a également été un facteur important, qui a valu en moyenne de 3,4 à 4,3 points de plus aux trois grands partis. Une autre étude, portant sur l'élection fédérale de 1984 et sur l'élection provinciale ontarienne de 1985, a confirmé les

constatations précédentes et établi que la situation de député sortant valait en moyenne de 4,7 à 7,4 points de plus aux trois grands partis fédéraux, et de 6,8 à 11,0 points de plus aux partis provinciaux. Cependant, aucune de nos recherches n'a révélé une hausse importante de l'incidence de la situation de député sortant avec le temps (Krashinsky et Milne 1983; 1985a; 1986).

L'incidence de la situation de représentant sortant augmente avec le temps aux États-Unis, mais ce principe ne vaut pas pour les députés et députées au Canada, et ce phénomène tient peut-être aux différences fondamentales qui existent entre le régime présidentiel américain et le régime parlementaire canadien. Au Canada, un vote pour un député est un vote pour le chef du parti (puisque, de toute évidence, le premier ministre est le chef de parti qui réussit à obtenir l'appui d'une majorité de députés élus); aux États-Unis, par contre, les membres du Congrès sont élus indépendamment du président et ils servent, dans une certaine mesure, à contrebalancer le pouvoir présidentiel.

Les députés et représentants sortants des deux pays ont profité des ressources accrues qui sont mises à la disposition des membres — du Parlement ou du Congrès — déjà en place. Cependant, le perfectionnement croissant de l'appareil central des campagnes électorales au Canada (y compris le recours à la télévision) a probablement contrebalancé tout avantage accru dont bénéficiaient les députés sortants, un contrepoids qui ne s'est pas révélé efficace aux États-Unis.

Nous pouvons en outre présumer qu'un tel accès à de plus amples ressources aura un effet moins prononcé au Canada, où les dirigeants et dirigeantes de partis sont élus par les membres locaux. Sans compter que les députés sortants ont moins aisément accès, du fait des limites sévères qui frappent désormais les dépenses d'élection, à des fonds de campagne pendant l'élection.

Puisque l'incidence de la situation de député sortant demeure constante avec le temps au Canada, nous nous préoccupons moins de la façon dont les gouvernements répondent aux attentes des électeurs et électrices. L'expérience canadienne laisse clairement supposer que l'incidence de la situation de député sortant n'a limité en rien la capacité de l'électorat de se défaire des gouvernements dont il ne voulait plus. Il se peut donc que sa plus importante conséquence sur le plan politique soit de créer une certaine inertie dans le système, qui empêchera que des députés d'expérience et leur parti ne soient complètement balayés lorsque leur popularité s'estompe temporairement. En guise d'exemple, on se souviendra de ces membres du parti Crédit social du Canada qui ont réussi à se faire réélire alors même

que leur parti avait disparu comme groupe d'envergure à l'échelon fédéral.

La présente étude poursuit nos travaux précédents en examinant l'incidence de la situation de député sortant sur les élections fédérales de 1988. Cette élection diffère toutefois, à certains égards, des élections antérieures que nous avons analysées.

Premièrement, l'élection de 1988 a suivi un redécoupage de la carte électorale. Dans nos travaux précédents, nous n'avions pas examiné d'élections tenues après un redécoupage, car la situation de député sortant pose alors divers problèmes. On peut présumer que les députés sortants jouissent d'un avantage électoral (qui découle, d'une part, des services particuliers qu'ils ont rendus dans leur circonscription entre les élections et, d'autre part, de leur renom), et par conséquent qu'une part de cet avantage s'estompe dès que le député sortant se présente dans une circonscription où une part de l'électorat, à tout le moins, n'a jusqu'alors jamais vu son nom sur un bulletin de vote.

Si la circonscription d'un député sortant a fortement changé — si, par exemple, 30 % des gens qui sont appelés à voter n'étaient pas dans sa circonscription au moment de l'élection précédente —, peut-on raisonnablement assumer que l'incidence de la situation de député sortant sera la même que dans une circonscription qui est demeurée en grande partie inchangée ? Sans compter que si le nombre de sièges dans une province diminue, il est fort possible, à la limite, que des députés sortants aient à s'affronter entre eux. Dans nos travaux antérieurs, nous n'avions pas abordé de tels problèmes, puisque nous avions laissé de côté les élections qui avaient eu lieu après un redécoupage de la carte électorale. La situation de député sortant pouvait donc être saisie grâce à une variable auxiliaire qui prenait une valeur de 1 ou de 0, selon que le parti à l'étude présentait ou non un député sortant à l'élection dans la circonscription.

La présente étude porte donc principalement sur les élections fédérales de 1988, qui ont suivi un tel redécoupage. Nous reprenons les sujets abordés ci-dessus en établissant une variable qui mesure le pourcentage d'électeurs et électrices de la nouvelle circonscription d'un député sortant qui étaient, à l'élection antérieure, dans sa circonscription. Nous tentons en outre de déterminer si une telle méthode permet effectivement de saisir l'incidence de la situation de député sortant, ou s'il est préférable de revenir à la méthode précédente — qui accorde la même incidence à tous les députés sortants, qu'ils aient ou non de nouveau à faire face à l'électorat de la circonscription qu'ils représentaient précédemment.

Ces constatations permettront en outre de déterminer dans une certaine mesure d'où vient l'avantage que procure la situation de député sortant. Si cet avantage tient aux services que le député sortant a fournis aux gens de sa circonscription — c'est-à-dire si les personnes elles-mêmes, ou certaines de leurs relations, qui ont obtenu de l'aide tendent effectivement à voter pour le candidat en place —, l'incidence de la situation de député sortant devrait varier suivant la proportion d'électeurs de 1988 qui sont demeurés dans sa circonscription. Par contre, si cet avantage vient plutôt du renom, de la grande popularité du député sortant, il devrait s'étendre de manière égale à tous les députés sortants, quelle que soit la proportion d'électeurs restés dans leur circonscription.

Le deuxième facteur qui distingue les élections fédérales de 1988 de certaines autres élections précédentes tient à la place prédominante qu'a pu y jouer un seul grand thème, celui du libre-échange. Il y a d'ores et déjà lieu de croire que l'incidence de la situation de député sortant sera moins marquée dans une élection aussi fortement liée à une seule question.

Les élections de 1988 figurent en outre dans une catégorie à part en raison d'un troisième facteur : c'était la première fois en trente-cinq ans, dans une élection fédérale, qu'un gouvernement majoritaire conservait sa majorité une seconde fois. De ce fait même, elle mérite de faire l'objet d'une étude détaillée. Elle témoigne par ailleurs aussi d'importantes variations régionales. Le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) a en effet non seulement maintenu mais encore augmenté son appui au Québec, et ce au moment même où il enregistrait une baisse de popularité à l'extérieur de cette province. Une étude de la situation de député sortant dans un contexte régional apparaît donc comme particulièrement pertinente.

Il s'agit en fait de déterminer si l'incidence de la situation de député sortant varie considérablement pour chaque parti dans les différentes régions, et de chercher à savoir si les députés sortants du PC ont bénéficié d'un plus grand avantage au Québec, où le parti a gardé ses électeurs et électrices, comparativement à ceux des autres régions, où le parti a été moins fort.

La présente étude traite également de plusieurs questions qui ne se rattachent pas exclusivement aux élections de 1988 mais que nous n'avions jamais étudiées auparavant. Nous tentons ainsi de déterminer si la taille de la circonscription influe sur l'incidence de la situation de député sortant. Il y a, par exemple, lieu de croire que l'incidence de la situation de député sortant sera moins marquée dans

une circonscription comportant plus d'électeurs et électrices si elle ne se fonde que sur les services fournis par le député sortant, puisque ces services auront profité à une plus faible part de l'électorat. Si elle repose plutôt sur la réputation et sur la reconnaissance du nom du candidat ou de la candidate, la taille de la circonscription ne constituera vraisemblablement qu'un facteur mineur.

Nous cherchons également à savoir si la densité de l'électorat (soit le nombre d'électeurs et électrices au km^2) et le caractère urbain ou rural de la circonscription influent sur l'avantage que procure la situation de député sortant. Il se peut que les députés sortants soient plus visibles et se mettent davantage à la disposition de l'électorat dans les circonscriptions plus denses des milieux urbains, et que la population de ces régions ait plus aisément accès aux bureaux de circonscription, donc, que l'incidence de la situation de député sortant soit plus marquée dans les circonscriptions à plus forte concentration démographique. Les circonscriptions rurales, moins denses, pourraient bien, par contre, manifester un plus grand sens de la collectivité et s'identifier davantage au député sortant.

Nous examinons enfin comment la participation au scrutin se rattache à la situation de député sortant. Les députés sortants qui jouissent de la faveur du public peuvent ainsi susciter une plus grande participation au scrutin que les députés sortants moins populaires, ce qui atténuera d'autant l'incidence « de base », pour ainsi dire, de leur position. Par contre, il se peut aussi qu'un député sortant impopulaire amène plus de gens à voter, qui tiendront à lui signifier l'insatisfaction qu'ils ressentent face à sa performance.

La partie suivante de la présente étude décrit le modèle à coefficients aléatoires qui a été employé pour analyser la situation de député sortant. Par la suite, la partie intitulée « Les données » porte sur la façon dont la série de données utilisée dans l'analyse a été constituée. Puis viennent « Les constatations » qui ont été faites à la suite de l'application du modèle aux données des élections fédérales de 1988, ainsi qu'une analyse de l'incidence de ces constatations. La dernière partie fournit, enfin, un résumé de nos principales constatations.

Les lecteurs et lectrices qui ne s'intéressent pas particulièrement aux détails du modèle économétrique pourront passer directement à la partie qui traite des données, ou, s'ils ne veulent que prendre connaissance de nos constatations, commencer par la lecture de cette partie. Ils trouveront par ailleurs un résumé de ces constatations dans la dernière partie, laquelle fait également état de notre conclusion.

LE MODÈLE

Le modèle que nous avons employé vise à expliquer la proportion des votes accordés au parti à l'étude dans chaque circonscription. Lorsque toutes les circonscriptions ont été regroupées, nous sommes en mesure d'appliquer les techniques de régression pour évaluer des coefficients appropriés. Une variable de la situation de député sortant permet alors de calculer l'incidence de cette situation sur l'issue de l'élection et, en faisant varier le modèle, de vérifier statistiquement diverses hypothèses. Nous expliquons dans la présente étude ce modèle, auquel nous avons déjà eu recours dans nos travaux antérieurs.

Nous commençons par distinguer les électeurs et électrices d'une circonscription particulière qui ont voté pour le parti à l'étude à l'élection précédente de ceux qui ne l'ont pas fait. Si nous omettons les nouveaux membres de l'électorat (soit les gens qui ont atteint l'âge électoral ou qui ont déménagé dans la circonscription entre-temps) et ceux qui n'en font plus partie (soit les personnes qui sont décédées ou qui ont migré ailleurs), et si nous posons l'hypothèse que tous ceux qui ont voté (ou négligé de le faire) à l'élection précédente agiront de la même façon, le nombre de votes pour le parti à l'étude à l'élection en cours sera calculé, par définition, grâce à la formule suivante :

$$X_i^j = (1 - d^j)X_{i-1}^j + c^j Y_{i-1}^j \qquad [2.1]$$

où : X_i^j = nombre de votes pour le parti à l'étude dans la circonscription j à la i^e élection.

Y_i^j = nombre de votes pour tous les autres partis dans la circonscription j à la i^e élection.

c^j = proportion de l'électorat qui, ayant voté pour d'autres partis à l'élection précédente dans la circonscription j, s'est convertie au parti à l'étude à la i^e élection.

d^j = proportion de l'électorat qui, ayant voté pour le parti à l'étude à l'élection précédente dans la circonscription j, a fait défection au parti à l'étude à la i^e élection (d'où $1 - d^j$ représente la proportion de l'électorat de la circonscription j qui n'est pas passée à d'autres partis).

En divisant l'équation 2.1 par le nombre total de votes (le même pour chaque élection), nous obtenons :

$$P_{x,i}^j = (1 - d^j)P_{x,i-1}^j + c^j P_{y,i-1}^j \qquad [2.2]$$

où : $P_{x,i}^j$ = proportion de l'électorat de la circonscription j qui a voté pour le parti à l'étude à la i^e élection.

$P_{y,i}^j$ = proportion de l'électorat de la circonscription j qui a voté pour d'autres partis à la i^e élection.

En soustrayant $P^j_{x,i-1}$ des deux membres de l'équation 2.2 et en considérant que $P^j_{y,i-1} = 1 - P^j_{x,i-1}$, nous obtenons une première équation différentielle :

$$\Delta P^j_{x,i} = c^j - (c^j + d^j)P^j_{x,i-1} \qquad [2.3]$$

Compte tenu des hypothèses énoncées plus haut, l'équation 2.3 est évidemment une identité, qui vaut pour chacune des circonscriptions; c'est donc dire que si nous connaissons c^j, d^j et $P^j_{x,i-1}$, nous pourrons alors obtenir $\Delta P^j_{x,i}$ avec certitude. Notre but est toutefois d'évaluer cette relation pour l'ensemble du pays, et nous n'y arriverons que dans la mesure où nous pourrons poser que c^j et d^j correspondent en quelque sorte à l'ensemble des circonscriptions (ou pour l'ensemble formé de certains sous-groupes de circonscriptions).

Le modèle statistique le mieux adapté à ces fins est le modèle à coefficients aléatoires[4], où l'on suppose que dans chaque sous-groupe de circonscriptions, c^j et d^j sont des variables aléatoires qui se répartissent autour d'une certaine moyenne. Un exemple permettra de mieux illustrer cette méthode. Si nous considérons que les circonscriptions de l'Ontario forment un sous-groupe approprié, nous pourrons estimer que 20 % des électeurs et électrices qui avaient voté pour le Parti libéral du Canada (PLC) à l'élection de 1984 ont changé d'idée en 1988 et accordé leur vote à d'autres partis, et que les 30 % de cet électorat qui avaient voté pour d'autres partis en 1984 ont changé d'allégeance en 1988 pour accorder leur vote au PLC. Suivant ce modèle, la valeur moyenne de c^j (conversions) pour les libéraux s'établirait à 0,30, alors que la valeur moyenne de d^j (défections) serait de 0,20. Les circonscriptions du sous-groupe n'afficheraient évidemment pas toutes les mêmes valeurs de c^j et de d^j. Il faut plutôt s'attendre à ce que c^j et d^j varient d'une circonscription à l'autre, pour se répartir, selon le modèle, de façon aléatoire de part et d'autre de la moyenne (0,30 ou 0,20, dans ce cas).

Le modèle à coefficients aléatoires est quelque peu plus compliqué à évaluer que le modèle fondé sur la méthode classique des moindres carrés. Nous estimons toutefois qu'il est généralement plus efficace pour analyser des données transversales — et tout spécialement dans des cas comme celui-ci, où l'on peut raisonnablement prévoir que les coefficients associés à des comportements (ici, c et d) varieront dans l'ensemble des données.

Il sera par ailleurs utile de comprendre, au présent stade, l'incidence que cette version simple du modèle a eu sur nos prédictions concernant les élections fédérales de 1988. Le modèle prédit naturellement des gains plus importants (ou de moindres pertes) pour le parti à l'étude dans les circonscriptions où il n'a pas très bien réussi en 1984, comparativement à celles où il a assez bien réussi. D'après l'équation 2.3, nous

pouvons constater que la part des votes obtenus par le parti demeure constante lorsqu'elle est égale à $c^j/(c^j + d^j)$; le parti gagne des votes lorsque sa part est inférieure à cette fraction, et il en perd lorsqu'elle est supérieure.

Si nous revenons à notre exemple (30 % de conversions et 20 % de défections), le modèle nous amène à prédire que les libéraux termineront avec 30 % du suffrage dans les circonscriptions où ils n'avaient pas obtenu de votes à l'élection précédente, avec 40 % dans celles où ils avaient obtenu 20 % et avec 50 % dans celles où ils avaient obtenu 40 %, tandis que le suffrage restera stable, à 60 %, dans celles où ils avaient obtenu 60 % et chutera à 70 % dans celles où ils avaient obtenu 80 %. Ces résultats s'expliquent du fait que le parti risque d'enregistrer plus de défections lorsqu'il a obtenu plus de votes à l'élection précédente, et plus de conversions quand ce sont les autres partis qui en ont eu davantage.

Cette tendance (une sorte de régression par rapport à la moyenne) est contrebalancée par l'incidence de facteurs comme la situation de député sortant, qui peut dès lors être considérée comme la capacité des députés sortants (qui se présentent, par définition, dans une circonscription où leur parti a déjà obtenu l'appui d'une majorité de l'électorat) de résister à la tendance naturelle à perdre des votes. Le modèle tient compte de tels facteurs en isolant les circonscriptions de députés sortants, auxquelles est attribuée une variable auxiliaire qui a pour effet d'augmenter la valeur des coefficients de conversion et de défection (c^j et d^j).

La formule de ce modèle s'établit de la manière suivante :

$$\Delta P^j_{x,i} = \beta_o + \beta_1 P^j_{x,i-1} + \sum_{h=1}^{k} \beta_{h+1} D^j{}_h \qquad [2.4]$$

$$\beta_o + \sum_{h=1}^{k} \beta_{h+1} D^j{}_h = c^j \qquad [2.5]$$

$$\beta_1 = -c^j{}_i - d^j{}_i \qquad [2.6]$$

$$c^j = \bar{c}_j + w^j \qquad [2.7]$$

$$d^j = \bar{d}_j + v^j \qquad [2.8]$$

Dans l'équation 2.4, les β représentent des coefficients à évaluer, et les $D^j{}_h$, des variables auxiliaires à attribuer — pour tenir compte de la situation de député sortant, par exemple — aux divers sous-groupes des circonscriptions. Les équations 2.5 et 2.6 définissent la relation entre, d'une part, ces coefficients et variables auxiliaires et, d'autre part, les valeurs de c^j et de d^j originales. Les équations 2.7 et 2.8 précisent enfin la structure du terme d'écart implicite figurant dans l'équation 2.4 : $\bar{c}_j$

et $\bar{d}_j$ sont les valeurs prévues de c^j et de d^j pour le sous-groupe auquel appartient la circonscription j, tandis que w^j et v^j sont des termes de perturbation aléatoire indépendants qui ont une moyenne de 0 et un écart type de σ_w et de σ_v respectivement.

Avant d'évaluer ce modèle à l'aide de la méthode des moindres carrés généralisés[5], il sera sans doute utile d'analyser les diverses hypothèses sur lesquelles il repose.

Premièrement, nous attribuons évidemment au modèle une structure linéaire afin d'éliminer l'incidence du facteur d'entraînement, qui fait croître les valeurs de c^j et de d^j quand $P^j_{x,\,i-1}$ est relativement important. Lorsque nous avons intégré le carré de $P^j_{x,\,i-1}$ dans le modèle pour vérifier ce point, son coefficient s'est révélé non significatif, et les résultats importants n'ont pas été touchés, ce qui appuie cette hypothèse.

Nous avons aussi explicitement recherché la non-linéarité en supprimant $P^j_{x,\,i-1}$ du modèle pour le remplacer par $(P^j_{x,\,i-1})^\gamma$. En utilisant une méthode non linéaire des moindres carrés, nous avons estimé la valeur de γ et de tous les autres coefficients. Ici encore, nous n'avons pu rejeter l'hypothèse nulle voulant que γ soit égal à 1 (pour le seuil de signification de 5 %) et, facteur plus important encore, les autres résultats clés n'ont pas été touchés.

La deuxième hypothèse veut que l'électorat ne change pas entre les élections, ce qui pose évidemment un problème. Il se trouvera, parmi les électeurs et électrices qui ont voté à l'élection précédente, des gens qui mourront, qui migreront ou qui décideront de ne pas voter. De la même façon, de nouveaux membres viendront grossir les rangs de l'électorat, qui se recruteront parmi les gens qui ont atteint l'âge électoral ou qui ont migré entre-temps, ou encore qui ont décidé, contrairement à ce qu'ils avaient fait auparavant, d'aller voter. Toutefois, tant et aussi longtemps que ces changements se produiront au hasard — qu'ils n'auront donc aucune corrélation avec les variables figurant dans le modèle —, ils n'influeront pas sur l'évaluation des coefficients, et ce même s'ils augmentent, de toute évidence, la valeur de l'erreur type. Nous avons effectivement considéré la participation au scrutin dans le modèle, pour finalement constater qu'elle n'a pas d'incidence marquée sur nos évaluations critiques.

Suivant une troisième hypothèse, les variables auxiliaires de l'équation 2.4 (au nombre desquelles figureront les variables critiques de l'incidence de la situation de député sortant) affectent l'intercepte et non pas la pente. En retournant à l'équation 2.3, nous constatons que cela ne vaut que si la variable auxiliaire est ajoutée à c^j et soustraite de d^j exactement de la même manière (de façon à s'annuler

complètement). Nous pourrions ainsi raisonnablement prévoir que la situation de député sortant augmentera la capacité d'un candidat d'attirer des électeurs qui n'avaient pas précédemment appuyé le parti (les conversions mesurées par *c*) et de diminuer la probabilité que des membres de l'électorat qui avaient précédemment voté pour le parti passent aux autres partis (les défections mesurées par *d*). La question demeure néanmoins empirique, et lorsque nous avons introduit les variables auxiliaires dans les coefficients de la pente (et donc appliqué la méthode qui nous sert à déterminer si la situation de député sortant influe sur les coefficients de la pente), nous n'avons pas obtenu de résultats significatifs.

Une quatrième hypothèse veut que les résultats de l'élection ne dépendent que des variables de l'élection précédente (et des divers coefficients évalués). Ainsi, dans notre analyse des élections de 1988, nous ne tenons pas compte des résultats obtenus lors des élections antérieures à 1984, et cela tient en grande partie au fait que l'on ne peut établir, pour les élections qui ont eu lieu avant cette année-là, des séries de données sur le suffrage qui puissent être réparties suivant les circonscriptions électorales de 1988 (nous examinerons plus loin cette technique de projection, qui a été appliquée aux résultats de 1984). Il devient dès lors naturellement impossible de déterminer si, en 1988, des députés sortants qui occupaient des sièges « sûrs » (que leur parti détenait déjà au moment du déclenchement de l'élection de 1984)[6] ont mieux réussi que les députés qui se sont présentés dans de « nouvelles » circonscriptions (que leur parti ne détenait pas au moment du déclenchement de l'élection de 1984). Il y aurait néanmoins lieu de croire que les députés sortants qui occupaient des sièges « sûrs » ont bénéficié d'un avantage du fait de leur situation de député sortant, mais un bref survol des résultats de l'élection de 1988 laisse penser le contraire. Le Parti progressiste-conservateur du Canada, qui ne détenait pratiquement aucun siège au Québec au moment du déclenchement de l'élection précédente, en 1984, n'avait pour ainsi dire aucun siège sûr en 1988 dans la province — et ce quelle que soit la définition que l'on donne du terme « sûr » —; or, c'est dans cette province que le parti a réussi le mieux à conserver ses voix et ses sièges. Une étude plus rigoureuse de cette question, pour l'élection de 1988, ne peut toutefois être réalisée à ce stade.

Nous n'avons, et c'est là la cinquième hypothèse, omis aucune variable qui puisse influer sur nos résultats. Cette hypothèse est critique dans toute analyse statistique. Or, il est impossible, en pratique, d'intégrer dans une analyse toutes les variables pertinentes — et c'est pour cette raison que nous ne réussissons jamais à prédire parfaitement

les résultats d'une élection dans chaque circonscription. Nous ne tenons pas compte ici, par exemple, des variables reliées à l'origine ethnique ou au revenu familial. Il demeure néanmoins essentiel, dans tout modèle, de ne pas rattacher des variables omises aux variables qui sont prises en considération. Comme la présente étude s'intéresse à la situation de député sortant, il est donc essentiel de ne rattacher aucune variable omise à cette variable de la situation de député sortant. Par exemple, si les députés sortants d'un parti en venaient à être élus dans des circonscriptions qui regroupent un nombre disproportionné d'électeurs et électrices à revenu élevé, et si leurs coefficients de conversion et de défection étaient différents de ceux des autres électeurs, la variable qui serait dès lors obtenue pour la situation de député sortant refléterait en partie cette incidence liée au revenu. Il s'agit là d'un problème qui se pose dans toute analyse statistique.

Il est sans doute bon de bien établir en quoi le modèle diffère de la méthode que l'on retrouve habituellement dans les ouvrages portant sur la situation de député sortant. Aux termes de cette dernière méthode, on compare généralement le rendement des candidats non sortants à celui des députés sortants qui se présentent pour le même parti dans la même élection en établissant la comparaison entre leur rendement et les suffrages obtenus par leur parti à l'élection précédente. Donc, si un libéral non sortant obtient, par rapport aux suffrages de son parti à l'élection précédente, 3 points de plus, et que, d'autre part, son collègue sortant libéral en gagne 13 de plus, les auteurs de ces ouvrages en arriveront à la conclusion que l'incidence de la situation de député sortant s'établit à 10 points.

Le modèle à coefficients aléatoires que nous employons ne fonctionne pas de cette façon, et ce en grande partie parce qu'il est relié théoriquement aux variables c^j et d^j. Toutes choses étant égales par ailleurs, nous prévoyons pour notre part que les députés sortants obtiendront des résultats différents quant au pourcentage de suffrages gagnés même si la situation de député sortant n'a aucune incidence, car ces candidats et candidates se trouvent généralement déjà dans une circonscription où leur parti fait meilleure figure comparativement à une circonscription de député non sortant. L'incidence de la situation de député sortant se traduit plutôt par une modification du chiffre des conversions et des défections.

Il est également intéressant d'observer que le modèle fournit des prévisions quant aux chances de réussite des députés sortants avec le temps. Si nous revenons à notre exemple (30 % de conversions et 20 % de défections pour les candidats sortants du PLC en Ontario), nous pourrions ainsi prévoir qu'un député sortant libéral qui a obtenu 40 %

des votes à l'élection précédente obtiendrait 50 % du suffrage, que son collègue sortant libéral ayant obtenu 50 % des votes à l'élection précédente en recevrait 55 %, etc. Cependant, même si les coefficients demeurent stables avec le temps, les voix obtenues par un même député sortant cesseront d'augmenter lorsqu'il approchera les 60 %[7].

Il apparaît dès lors utile de comparer notre façon de mesurer l'incidence de la situation de député sortant aux deux mesures usuelles qui sont utilisées dans les ouvrages américains, à savoir l'afflux de suffrages à une première réélection et la chute du suffrage après la retraite d'un député. Aux termes de la méthode de l'afflux de suffrages à une première réélection, on suppose que toute l'incidence de la situation de député sortant se fait sentir lors de la première tentative de réélection et qu'elle ne donne que peu d'autres avantages. Deux chercheurs (Alford et Hibbing 1981) ont ainsi constaté que la majeure partie de l'avantage que confère la situation de représentant sortant se fait sentir au moment d'une première réélection, pour ne procurer que peu d'avantages lors des tentatives ultérieures. Cependant, comme nous l'avons laissé entendre plus haut, une telle diminution apparaît comme inévitable quand on utilise un modèle plus approprié pour les défections. Qui plus est, si on prend en compte les gains — de toute évidence, plus importants — que feront ceux qui disposaient d'un nombre total de votes moins élevé au départ, il y a lieu de supposer que l'analyse comparative des gains enregistrés par les députés sortants et ceux des candidats non sortants tendra à atténuer l'avantage que confère la situation de député sortant.

Aux termes de la méthode qui se fonde sur la chute du suffrage après la retraite d'un député, on se borne à mesurer la diminution qui se produit à la suite du départ du candidat. Suivant notre modèle, l'incidence de la situation de député sortant ne serait mesurée que si le député avait été en fonction suffisamment longtemps pour atteindre le seuil de stabilité. Avant ce stade, la méthode de la chute du suffrage après une retraite sous-estimerait l'incidence de la situation de député sortant — puisque ces députés sortants gagneraient encore des votes s'ils se présentaient de nouveau à une élection[8].

En outre, étant donné que nous comparons implicitement, dans la méthode de la variable auxiliaire, le rendement des députés sortants à celui de l'ensemble des candidats non sortants du même parti, nous combinons deux effets distincts. Les premiers tirent en effet parti de leur situation de député sortant, mais ils bénéficient aussi de l'avantage (évident) de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant — bien qu'en 1988, à cause du redécoupage de la carte électorale, le cas se soit effectivement produit dans deux circonscriptions, où des

députés sortants ont eu à s'affronter. Or, la méthode de la chute du suffrage après une retraite ne permet de mesurer que le premier effet, puisque l'on y compare les derniers résultats du député sortant qui a pris sa retraite aux voix obtenues par le candidat ou la candidate du même parti qui lui a succédé (si, évidemment, cette dernière personne ne se présente pas contre un député sortant). La méthode de l'afflux des voix à une première réélection mesure par contre, à l'instar de notre modèle, les deux effets, puisqu'elle permet de comparer, pour un député sortant, les résultats de sa première tentative de réélection à ceux de sa première victoire — où il avait ou non battu un député qui profitait de sa situation de député sortant. Aussi tenterons-nous d'établir, dans notre évaluation de l'incidence globale de la situation de député sortant, l'effet qui découle de chacun de ces deux facteurs en ayant recours à une variable auxiliaire qui permet de contrôler le fait que « l'on a eu à affronter un député sortant ».

LES DONNÉES

Nos travaux antérieurs sur la situation de député sortant au Canada ne comportaient aucune élection ayant eu lieu après un redécoupage de la carte électorale. Nous avons dû agir ainsi parce que notre modèle prévoit tout changement dans les suffrages pour un parti donné dans chaque circonscription d'après les suffrages obtenus précédemment dans cette même circonscription. Or un redécoupage a précisément pour effet de modifier la plupart des circonscriptions, et nous ne disposions pas de méthode fiable qui permette de décrire la modification du suffrage qui survient lorsque la carte électorale a été ainsi remaniée.

Heureusement, Élections Canada a réalisé une simulation de l'élection de 1984 suivant les limites de circonscription établies lors du redécoupage de 1986, limites qui étaient en vigueur en 1988. On avait ainsi déterminé au préalable les sections de vote des circonscriptions de 1984 qui avaient été intégrées à chacune des nouvelles circonscriptions de 1988, et recalculé les voix obtenues par chaque parti en 1984 qui devaient être transférées à chaque nouvelle circonscription.

Par exemple, la nouvelle circonscription de Willowdale (Ontario) fut constituée en 1988 d'après deux circonscriptions de la carte électorale antérieure à 1986, à savoir l'ancienne circonscription de Willowdale et l'ancienne circonscription de Don Valley-Est. Pour « constituer » la nouvelle circonscription de Willowdale, on y a intégré les bureaux de scrutin 1 à 50, une partie du bureau de scrutin 59 et les bureaux de scrutin 70 à 247 de l'ancienne circonscription de Willowdale, auxquels sont venus s'ajouter les bureaux de scrutin 35 à 58 et une partie du bureau de scrutin 125 de l'ancienne circonscription de

Don Valley-Est (les numéros de ces bureaux de scrutin correspondent à ceux des sections de vote de l'élection de 1984).

En examinant les résultats de chaque bureau de scrutin en 1984 (et en y ajoutant la proportion des résultats des bureaux spéciaux de scrutin qui lui revient), Élections Canada a établi que, cette année-là, dans les bureaux de scrutin des circonscriptions de Willowdale et de Don Valley-Est qui devaient par la suite être transférés à la nouvelle circonscription, le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) avait obtenu respectivement 20 698 et 2 943 votes. Nous considérons donc que le PC a obtenu à l'élection précédente, dans la nouvelle circonscription de Willowdale, cette somme de 23 641 votes. De la même façon, Élections Canada a déterminé que, pour ces mêmes bureaux de scrutin de 1984 qui constituent maintenant Willowdale, 21 425 votes sont allés au Parti libéral du Canada (PLC), 6 614 votes au Nouveau Parti démocratique (NPD) et 341 votes aux autres partis. Nous utilisons donc les pourcentages de ces votes valides — soit 45,4 % pour le PC, 41,2 % pour le PLC, 12,7 % pour le NPD et 0,7 % pour les autres partis — comme proportion du suffrage obtenu à l'élection précédente dans Willowdale, et ce même si le suffrage réel dans l'ancienne circonscription de Willowdale en 1984 a évidemment été quelque peu différent.

Nous avons utilisé la même méthode pour établir la variable auxiliaire de la situation de député sortant. Dans nos travaux précédents, cette variable ne pouvait prendre qu'une valeur de 1 ou de 0, selon que le parti à l'étude présentait ou non un député sortant à l'élection dans la circonscription. Par contre, dans la présente étude, elle devient une variable continue sur l'intervalle [0,1].

Évidemment, si le parti ne présente pas de député sortant, cette variable auxiliaire prend toujours une valeur de 0. Toutefois, si le candidat sortant se présente de nouveau, cette variable auxiliaire prendra désormais une valeur égale au pourcentage de l'ensemble des électeurs et électrices qui, étant précédemment dans sa circonscription, ont été transférés dans la nouvelle circonscription par suite du redécoupage. Puisque deux députés sortants peuvent se présenter dans une même circonscription à la même élection — s'ils proviennent de deux anciennes circonscriptions différentes qui ont fourni des bureaux de scrutin à la nouvelle circonscription, par exemple —, il est donc possible que les deux partis obtiennent une variable auxiliaire de la situation de député sortant différente de 0 dans une circonscription, cas qui s'est effectivement produit à deux reprises en 1988.

Dans la nouvelle circonscription de Willowdale, par exemple, John Oostrom s'est présenté pour le PC. Il avait été élu en 1984 sous la bannière conservatrice dans l'ancienne circonscription de

Willowdale et était donc un député sortant. Or, suivant la simulation d'Élections Canada, la nouvelle circonscription comporte 60 305 électeurs et électrices de l'ancienne circonscription de Willowdale et 6 574 électeurs de l'ancienne circonscription de Don Valley-Est[9], ce qui veut dire que la variable auxiliaire de la situation de député sortant prendra une valeur de 0,90 — soit 60 305 électeurs sur 66 879.

Des variables auxiliaires sont en outre définies pour chacune des provinces. L'introduction de telles variables dans la régression permet aux conversions (mesurées par le coefficient c) de différer d'une province à l'autre. Partant de l'hypothèse que l'augmentation des conversions ira de pair avec la baisse des défections, nous assumons que le coefficient de la pente, soit $-(c + d)$, ne variera pas d'une province à l'autre. Nous avons de plus fusionné certaines des plus petites provinces en régions. Et nous avons d'emblée supposé que la situation de député sortant a le même effet dans l'ensemble des provinces ou régions, bien que nous ayons aussi vérifié l'hypothèse qui voudrait qu'elle diffère d'une province (ou région) à l'autre.

Un certain nombre d'autres variables ont été définies pour déterminer comment d'autres facteurs influent sur l'incidence mesurée de la situation de député sortant dans le modèle. Nous avons ainsi inclus une variable représentant le nombre total des électeurs et électrices dans chaque circonscription, afin d'établir si les députés sortants bénéficiaient d'un plus fort avantage lorsqu'ils avaient à faire face à un électorat plus nombreux ou moins nombreux. Nous avons également inclus une variable qui mesure la proportion de l'électorat provenant des bureaux de scrutin de sections rurales, afin de déterminer si l'incidence de la situation de député sortant diffère suivant que la circonscription est rurale ou urbaine. À cette dernière variable s'en ajoute une autre qui tient compte de la densité de l'électorat (soit le nombre d'électeurs au km^2) dans la circonscription, et qui permet de saisir le caractère rural (ou l'étalement) de la circonscription d'une autre façon (suivant l'hypothèse que les députés sortants sont mieux en mesure de servir l'électorat dans les circonscriptions urbaines, plus denses, et que, dès lors, l'incidence de la situation de député sortant y est plus marquée).

Nous avons enfin défini une variable qui mesure la participation au scrutin (le pourcentage des électeurs et électrices qui vont effectivement aux urnes), afin de déterminer si les députés sortants tirent avantage d'une participation plus ou moins élevée de l'électorat. Et nous avons aussi tenu compte de l'incidence de la situation de député sortant propre aux chefs de partis (qui ne sera vraisemblablement pas assimilable à celle des autres députés sortants).

Il convient par ailleurs de noter que nous n'avons pas considéré certaines circonscriptions, lorsque nous étions justifiés de le faire à cause d'événements spéciaux qui s'y sont produits. Les circonscriptions qui ont fait l'objet d'une élection complémentaire entre 1984 et 1988 tombent ainsi dans cette catégorie, puisqu'il devenait difficile d'établir quels résultats seraient considérés dans le modèle, à titre de données de l'élection précédente, pour la circonscription. Nous avons également considéré la question de savoir s'il ne faudrait pas omettre les circonscriptions où le PLC ou le PC a fini derrière un candidat indépendant ou un candidat d'un petit parti (n'appartenant donc ni au PLC ni au PC ni au NPD), puisque nous estimions qu'elles ne permettaient pas de maintenir la validité des hypothèses normales quant aux conversions et aux défections.

LES CONSTATATIONS

Les constatations « de base »

Nous avons commencé par évaluer notre modèle de base (les équations 2.4 à 2.8), pour les 286 circonscriptions de notre échantillon redressé — qui exclut les circonscriptions jugées particulières[10] (soit parce qu'il y a eu une élection complémentaire entre 1984 et 1988, soit parce qu'un candidat indépendant y a été élu en 1984, sans pour autant négliger celles où des partis autres que les trois grands sont fortement représentés). Nous n'avons inclus, outre l'intercepte et le pourcentage des votes en faveur du parti à l'étude pour l'élection de 1984, que la variable auxiliaire de la situation de député sortant et les variables auxiliaires pour toutes les provinces (sauf la Nouvelle-Écosse, pour éviter de caractériser le modèle à l'extrême). Les résultats sont indiqués dans le tableau 2.1.

Il est important de se souvenir, au moment de l'interprétation des résultats, que les variables auxiliaires provinciales permettent aux coefficients c de conversion et d de défection de différer d'une province à l'autre. Ainsi, pour le Parti libéral du Canada (PLC) en Nouvelle-Écosse (la province omise), l'intercepte indique un coefficient de conversion de 0,219 et un coefficient de défection de 0,104. Au Québec, par exemple, le coefficient lié à la variable auxiliaire provinciale s'établit à -0,168 pour le PLC, ce qui indique que le coefficient de conversion du PLC était plus bas au Québec qu'en Nouvelle-Écosse par un écart de 0,168 (pour s'établir à 0,051), tandis que son coefficient de défection était plus élevé au Québec qu'en Nouvelle-Écosse par un écart de 0,168 (pour s'établir à 0,272).

Tableau 2.1
Résultats de régression pour l'élection fédérale de 1988

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,219 (0,022)	0,020 (0,024)	-0,017 (0,017)
Vote précédent	-0,323 (0,049)	-0,273 (0,037)	-0,159 (0,049)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,036 (0,027)	0,006 (0,027)	0,021 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	0,003 (0,031)	0,000 (0,031)	0,035 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,007 (0,023)	-0,022 (0,023)	-0,012 (0,021)
Québec	-0,168 (0,017)	0,125 (0,017)	0,082 (0,017)
Ontario	-0,038 (0,017)	-0,011 (0,017)	0,042 (0,016)
Manitoba	-0,003 (0,023)	0,023 (0,022)	0,001 (0,020)
Saskatchewan	-0,166 (0,023)	0,025 (0,022)	0,133 (0,021)
Alberta	-0,169 (0,022)	-0,023 (0,019)	0,077 (0,019)
Colombie-Britannique	-0,128 (0,021)	-0,023 (0,019)	0,091 (0,015)
Territoires du Nord-Ouest	-0,015 (0,056)	-0,026 (0,058)	0,108 (0,047)
Variable auxiliaire de la situation de député sortant	0,121 (0,016)	0,035 (0,008)	0,043 (0,015)
R^2 ajustée	0,699	0,773	0,362
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Il faut se souvenir qu'il ne s'agit là que de données estimatives, et donc que la valeur « réelle » de ces coefficients ne correspond probablement pas exactement au chiffre qui a été défini à l'aide du modèle (il existe par ailleurs, évidemment, des tests statistiques standard qui utilisent l'erreur type signalée pour indiquer jusqu'à quel point l'estimation est « correcte »). Cela est fort heureux, car le modèle produit à l'occasion des résultats qui, à proprement parler, ne sont pas possibles. Ainsi en est-il par exemple de l'intercepte du Nouveau Parti démocratique (NPD) de -0,017, qui laisse supposer que le coefficient

de conversion de ce parti en Nouvelle-Écosse s'établit à -0,017. Notre modèle ne permet pas d'interpréter de façon raisonnable un tel résultat négatif. Puisque l'erreur type pour cette estimation est de 0,017, on ne peut donc dire que le coefficient est différent de 0[11]. Un examen des résultats présentés dans le tableau 2.1 révèle qu'aucun des coefficients de conversion ou de défection n'est nettement négatif (ou nettement plus grand que 1).

Les résultats du tableau 2.1 confirment le point de vue général selon lequel l'élection de 1988 a produit des résultats nettement différents dans l'ensemble du Canada. Par exemple, le coefficient du Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) au Québec est fortement positif, ce qui témoigne de sa forte performance dans cette province (comparativement au reste du pays). De la même façon, le PLC obtient de forts coefficients négatifs au Québec, en Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique, ainsi qu'en Ontario, dans une moindre mesure, ce qui rend compte de sa piètre performance dans ces provinces (comparativement au reste du pays). Finalement, le NPD est relativement fort à l'ouest du Manitoba et, dans une moindre mesure, au Québec et en Ontario.

Afin de déterminer formellement si les variables auxiliaires provinciales augmentent la capacité de prévision du modèle, nous avons réexécuté l'équation de base pour chaque parti sans considérer les variables auxiliaires provinciales. Partant des sommes du carré des erreurs, nous avons pu calculer une variable *F* pour vérifier l'hypothèse selon laquelle toutes les variables auxiliaires provinciales dans chaque élection ont le même coefficient — et que nous devrions donc utiliser une constante unique pour chaque élection, plutôt qu'une constante et 10 variables auxiliaires régionales. Cette variable *F* s'établissait à 43,918 pour le PLC, à 34,856 pour le PC et à 14,453 pour le NPD (avec 10 restrictions et 273 degrés de liberté sans restrictions dans chaque cas). Dans les trois cas, nous pouvons rejeter (à pratiquement tout seuil de signification) l'hypothèse nulle voulant que les variables auxiliaires provinciales aient toutes le même coefficient.

Pour en revenir au tableau 2.1, la première constatation tient évidemment à l'incidence marquée de la situation de député sortant. Le fait qu'un député sortant se soit présenté dans une circonscription a ainsi valu 12,1 points de plus au PLC, ajoutant 0,121 au coefficient de conversion de ce parti (et soustrayant 0,121 à son coefficient de défection). Pour ce même parti, en Nouvelle-Écosse, la présence d'un député sortant faisait passer le coefficient *c* de conversion de 0,219 à 0,340, et le coefficient *d* de défection de 0,104 à -0,017 (soit, en fait, 0). Au Québec, elle faisait passer le coefficient *c* de 0,051 à 0,172 et le coefficient

d de 0,272 à 0,151. De la même façon, la situation de député sortant rapportait respectivement 3,5 et 4,3 points de plus au PC et au NPD.

Dans chaque cas, les résultats sont très significatifs. Un test *T* pour chaque parti indique que le coefficient de la situation de député sortant est nettement différent de 0 pour le seuil de signification de 5 % (dans chaque cas, le coefficient est à plus de deux erreurs types de 0).

Nous avons aussi réévalué ce modèle de base en utilisant la méthode classique des moindres carrés. Les résultats du tableau 2.1 ne présentaient que de légères différences, et nous n'avons donc constaté aucune différence significative. Par exemple, le coefficient estimé de la variable de la situation de député sortant s'établissait alors à 0,119 pour le PLC, à 0,036 pour le PC et à 0,047 pour le NPD.

La variation de l'incidence de la situation de député sortant avec le temps

Les résultats obtenus par le PC et par le NPD correspondent à nos constatations antérieures au sujet de l'incidence de la situation de député sortant sur les élections au Canada. Pour ce qui est du PC, nous avons constaté que l'incidence de la situation de député sortant, dans neuf élections ayant eu lieu entre 1957 et 1984, a représenté un gain de 3,59 points (avec un maximum de 7,0 points en 1963 et un minimum de 1,0 point en 1957). Le gain de 3,5 points qui a été enregistré en 1988 n'est donc pas foncièrement différent des résultats précédemment obtenus à ce titre par le parti. De la même façon, pour le NPD (et la Co-operative Commonwealth Federation qui l'a précédé), l'incidence de la situation de député sortant entre 1957 et 1984 s'est traduite en moyenne par un gain de 4,62 points (avec un maximum de 8,2 points en 1972 et un minimum de 1,6 point en 1962). Ici encore, le gain de 1988 de 4,3 points ne diffère pas nettement des résultats enregistrés antérieurement par le parti à ce chapitre.

Les 12,1 points de gain obtenus par le PLC en 1988 ne semblent toutefois pas correspondre aux résultats antérieurs. Nous constatons néanmoins, dans ce cas également, que l'incidence de la situation de député sortant pour le PLC a varié entre 1,4 et 5,2 points entre 1957 et 1984, pour donner une moyenne de 3,6 points. Tous ces résultats sont donc à plus de deux erreurs types de l'estimation pour 1988. Bien que nous n'ayons pas regroupé les résultats pour exécuter un test statistique formel, l'écart qui existe entre l'élection de 1988 et les élections précédentes laisse supposer que nous pourrions rejeter l'hypothèse selon laquelle, dans le cas du PLC, les résultats de 1988 correspondraient à ceux que nous avons constatés dans nos travaux antérieurs.

Nous n'avons pas d'explication simple de ce phénomène. Il est néanmoins possible que le balayage conservateur de 1984 n'ait épargné

que les libéraux dont la réputation était solidement établie à l'échelon local, et que ces députés et députées aient été particulièrement efficaces en 1988. Il se peut aussi que ces députés sortants aient tiré parti des votes qui ont été accordés, par stratégie, au PLC par les opposants à l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

L'incidence de la situation de député sortant par rapport aux partis

Compte tenu des résultats obtenus par le PLC, il n'est guère étonnant que nous ayons constaté que l'incidence de la situation de député sortant n'est pas la même pour les trois partis. Nous avons, là encore, réexécuté notre équation de base en appliquant les mêmes coefficients de la situation de député sortant aux trois partis, et en effectuant un test *F* sur les sommes du carré des erreurs. La valeur calculée de la variable *F* s'est établie à 14,494 (avec 2 restrictions et 817 degrés de liberté sans restrictions), ce qui nous a amenés à réfuter l'hypothèse selon laquelle l'incidence de la situation de député sortant serait la même pour les trois partis.

Les éléments constitutifs de l'incidence de la situation de député sortant

Nous avons observé, lors de travaux antérieurs, que les résultats obtenus par les trois partis étaient reliés. Ce phénomène s'explique principalement du fait que les députés sortants bénéficient généralement d'un double avantage — en plus d'être des députés sortants, ils se présentent, la plupart du temps, contre des candidats non sortants. Pour distinguer les deux éléments constitutifs de l'incidence de cette situation (soit l'avantage d'être un député sortant et l'avantage de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant), nous avons réexécuté les équations pour chaque parti en insérant la variable $INCO^{j}_{x,i}$, où :

$INCO^{j}_{x,i}$ = 1, si le candidat ou la candidate du parti x, à l'étude, se présente contre un député sortant dans la circonscription j à la i^{e} élection;

$INCO^{j}_{x,i}$ = 0, dans les autres cas.

Le tableau 2.2 présente l'ensemble des résultats qui ont été obtenus. Ces données permettent de constater que l'inclusion de la variable *INCO* ne change pas, de manière fondamentale, les équations du PLC et du NPD. L'intercepte et le coefficient de la pente restent pratiquement les mêmes (ce qui signifie que les coefficients c de conversion et d de défection demeurent essentiellement inchangés). Le coefficient lié à la situation de député sortant baisse quelque peu lorsque la variable *INCO* est introduite, et cette chute correspond à peu près au coefficient négatif lié à la variable *INCO*. Ainsi, pour le PLC, le gain de 12,1 points, attribuable à la situation de député sortant, que nous avons constaté

précédemment se scinde en un avantage de 11,0 points qui vient du fait d'être un député sortant et un avantage de 1,3 point qui tient au fait de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant. De la même

Tableau 2.2
Résultats de régression selon les variables liées au fait d'être un député sortant ou un candidat se présentant contre un député sortant

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,232 (0,024)	0,073 (0,029)	-0,011 (0,018)
Vote précédent	-0,331 (0,049)	-0,354 (0,045)	-0,164 (0,050)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,035 (0,026)	0,016 (0,027)	0,021 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	-0,000 (0,031)	-0,006 (0,030)	0,033 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,006 (0,023)	-0,023 (0,023)	-0,013 (0,022)
Québec	-0,169 (0,017)	0,124 (0,017)	0,082 (0,017)
Ontario	-0,039 (0,017)	-0,013 (0,017)	0,041 (0,016)
Manitoba	-0,003 (0,023)	0,019 (0,021)	0,001 (0,020)
Saskatchewan	-0,168 (0,023)	0,023 (0,021)	0,133 (0,021)
Alberta	-0,173 (0,022)	-0,016 (0,021)	0,077 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,131 (0,021)	-0,028 (0,019)	0,090 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,026 (0,057)	-0,053 (0,058)	0,104 (0,048)
Variables auxiliaires de la situation de député sortant			
Variable représentant le fait d'être un député sortant	0,110 (0,017)	0,026 (0,008)	0,039 (0,015)
Variable représentant le fait de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant	-0,013 (0,008)	-0,038 (0,012)	-0,006 (0,007)
R^2 ajustée	0,701	0,780	0,361
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

façon, pour le NPD, l'avantage de la situation de député sortant de 4,3 points que nous avons indiqué précédemment provient, en réalité, d'un avantage de 3,9 points attribuable au fait d'être un député sortant et d'un avantage de 0,6 point attribuable au fait de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant.

La constatation la plus intéressante semble être que l'avantage, relativement faible, que les candidats et candidates du PLC et du NPD tirent du fait de ne pas avoir à se présenter contre un député sortant vient du faible avantage dont bénéficiaient les députés sortants du PC — compte tenu du balayage conservateur en 1984, la plupart des députés sortants contre lesquels les libéraux et les néo-démocrates se sont présentés en 1988 étaient du PC. L'équation du PC, avec la variable *INCO*, établit que le gain attribuable à la situation de député sortant de 3,5 points précédemment indiqué atteint un avantage de 2,6 points si le député est sortant et un avantage de 3,8 points si ce député se présente contre un candidat non sortant. Pour le PC, les deux avantages ne s'additionnent pas (puisqu'il y avait alors très peu de députés sortants des deux autres partis), et l'introduction de la variable *INCO* modifie en outre l'intercepte et les coefficients de la pente (et, dès lors, les coefficients c et d respectivement de conversion et de défection), bien qu'en général, elle ne change pas le coefficient lié aux variables auxiliaires provinciales. Les coefficients de conversion et de défection pour le PC augmentent donc pour passer, respectivement, de 0,020 à 0,073 et de 0,253 à 0,281.

L'effet de la participation au scrutin et de la densité de l'électorat

Nous nous intéressons également à l'effet que la participation au scrutin et la densité de l'électorat peuvent avoir sur l'incidence de la situation de député sortant. Cet intérêt nous vient en partie du fait que le plafond du remboursement des dépenses d'élection que le gouvernement accorde aux candidats et candidates ayant obtenu au moins 15 % du suffrage augmente quelque peu lorsque la circonscription est plus étendue géographiquement. Plutôt arbitraire dans le passé, la définition de ces circonscriptions se fonde désormais, aux termes de la loi, sur la densité de l'électorat (le nombre d'électeurs et électrices au km^2). Le pourcentage des bureaux de scrutin de la circonscription qui sont ruraux (plutôt qu'urbains) peut, par ailleurs, également être utilisé pour établir la densité de l'électorat.

Nous n'avons pas d'emblée d'hypothèse quant à l'effet de la participation au scrutin, puisque l'électorat peut tout aussi bien aller aux urnes en plus grand nombre pour réélire un député sortant populaire que pour évincer un candidat impopulaire. D'autre part, on peut

s'attendre que la densité de l'électorat (mesurée suivant le nombre d'électeurs et électrices au km^2 dans la circonscription ou suivant son caractère urbain) aura un effet positif sur l'incidence de la situation de député sortant, laquelle tient vraisemblablement à la réputation du candidat sortant et aux services qui ont été fournis à la collectivité, les deux conditions pouvant plus facilement être réunies dans une circonscription urbaine, à forte densité.

Afin de vérifier ces points, nous avons introduit dans l'équation qui a mené aux résultats présentés dans le tableau 2.1 (celle qui utilise la variable auxiliaire de la situation de député sortant, plutôt que la variable *INCO*) des variables qui mesurent, pour chaque circonscription, la participation au scrutin (le pourcentage des électeurs et électrices qui vont effectivement aux urnes) et la dimension rurale (la proportion de bureaux de scrutin ruraux). Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau 2.A1 de l'annexe. Les hauts niveaux de participation au scrutin ont eu un effet important sur le NPD, en réduisant son coefficient c de conversion et en augmentant son coefficient d de défection. Cela correspond à ce que l'on croit généralement, à savoir que le NPD est un parti bien organisé qui bénéficie d'une plus faible participation au scrutin. Les hauts taux de participation ont profité par ailleurs au PLC, mais ils n'ont eu qu'un effet négligeable, quoique positif, sur le PC.

L'augmentation de la variable de la dimension rurale a eu un effet important sur les résultats obtenus par le PC et le NPD, mais tel n'a pas été le cas pour le PLC. En somme, l'introduction des deux variables n'a donc pas eu d'effet important sur l'incidence de la situation de député sortant. Il s'agit là d'une constatation importante, qui permet de supposer que l'incidence de la situation de député sortant est, en soi, assez grande, et qu'elle ne variera donc pas aisément par suite de l'introduction ou de l'omission d'autres variables. Il en découle aussi que la variable de la dimension rurale n'influerait pas sur l'avantage que procure cette situation. C'est donc dire que, si les députés sortants profitent effectivement de la bonne réputation qu'ils ont su s'établir, le processus qui mène à l'établissement d'une telle réputation ne dépend pas pour autant du fait que la circonscription s'étale ou non sur le plan géographique.

Compte tenu de l'importance de ce dernier point, nous avons donc abandonné le critère de la dimension rurale au profit de la densité de l'électorat (soit le nombre d'électeurs et électrices au km^2) dans la circonscription. Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau 2.A2 de l'annexe. Il semblerait que l'augmentation de la densité de l'électorat a un effet négatif (à peine significatif, pour le seuil de signification

de 5 %) sur le NPD, mais qu'elle n'a pas d'effet sur les autres partis. Là encore, la constatation déterminante est que cette variable n'a pas d'effet significatif sur l'incidence de la situation de député sortant.

Pour vérifier plus précisément l'effet de la densité de l'électorat sur l'incidence de la situation de député sortant, nous avons réexécuté notre équation de base (qui ne comportait que la variable auxiliaire de la situation de député sortant et les variables provinciales) en n'y ajoutant que la variable de la dimension rurale et une autre variable qui, établie en multipliant la variable de la situation de député sortant et la dimension rurale, a été corrigée pour ne tenir compte que des fluctuations par rapport à sa moyenne. Un coefficient significatif lié à cette dernière variable hybride (la variable de la situation de député sortant multipliée par la variable de la dimension rurale) indiquerait que l'incidence de la situation de député sortant varie lorsque la dimension rurale change.

Les résultats indiqués dans le tableau 2.A3 de l'annexe témoignent d'effets sur l'intercepte analogues à ceux qui ont été notés précédemment. La variable hybride n'avait pas de coefficients significatifs (même si celui du NPD était significatif pour un seuil de signification de 10 %, mais non pour un seuil de 5 %). Il convient en outre de noter que l'inclusion de cette variable hybride introduit une multicolinéarité significative dans le modèle (entre la variable hybride et la variable de la situation de député sortant). Cela augmenterait normalement les erreurs types à l'égard du coefficient estimé, même si les paramètres restent évidemment sans biais.

L'effet du nombre d'électeurs dans la circonscription

Nous avons également voulu examiner l'effet du nombre d'électeurs et électrices sur l'incidence de la situation de député sortant. L'hypothèse de travail est, là encore, que les députés sortants bénéficient d'un avantage relatif dans une plus petite circonscription, où ils ont la possibilité de rencontrer et de connaître plus d'électeurs, et où la nouvelle de leurs bonnes actions se répandra plus rapidement. Pour évaluer cette hypothèse, nous avons créé une variable qui mesure le nombre d'électeurs dans la circonscription, puis nous l'avons ajoutée à l'équation de base avec une variable qui, établie en multipliant leur nombre par la variable de la situation de député sortant, fut corrigée pour ne refléter que les fluctuations par rapport à la moyenne. Advenant un coefficient important, il y aurait lieu de croire, dans ce cas également, que l'incidence de la situation de député sortant change lorsque le nombre d'électeurs varie.

Les résultats obtenus, présentés dans le tableau 2.A4 de l'annexe, indiquent une meilleure performance du PC — et, dans une certaine mesure, du PLC — dans les circonscriptions comportant un plus large électorat (cet effet étant, pour un seuil de signification de 5 %, significatif dans le cas du PC et à peine significatif dans celui du PLC), alors que celle du NPD est meilleure dans les circonscriptions où le nombre d'électeurs et électrices est moins élevé (l'effet est, là encore, significatif). La variable hybride n'a toutefois que des coefficients négligeables, ce qui indique que l'incidence de la situation de député sortant ne change pas lorsque le nombre d'électeurs varie.

Un réexamen des effets régionaux

Puisque l'incidence de la situation de député sortant semble si grande, il serait sans doute intéressant d'examiner si elle varie d'une région à l'autre pour un parti donné. Pour vérifier ce point, nous avons d'abord divisé le pays en cinq régions (les provinces de l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et la Colombie-Britannique). Nous avons ensuite, pour chaque parti, réexécuté l'équation de base avec cinq variables auxiliaires régionales et avec une variable distincte, selon les régions, de la situation de député sortant.

Comme il fallait s'y attendre, les régions présentent des coefficients de conversion et de défection assez différents. Mais le modèle a aussi permis d'établir, pour chacune des régions où le parti à l'étude avait des députés sortants, une incidence de la situation de député sortant distincte. Nous avons ensuite appliqué les mêmes coefficients de la situation de député sortant à toutes les régions et exécuté un test *F* pour vérifier l'hypothèse nulle selon laquelle il n'y aurait pas, d'une région à l'autre, de différences significatives entre les coefficients.

Les valeurs calculées de la variable *F* se sont établies à 1,080 pour le PLC, à 1,179 pour le PC et à 0,310 pour le NPD, avec des degrés de liberté et des restrictions s'établissant respectivement à 275 et 3 pour le PLC, à 274 et 4 pour le PC et à 276 et 2 pour le NPD. Nous n'avons pu, dans aucun de ces cas, rejeter l'hypothèse nulle selon laquelle l'incidence de la situation de député sortant serait identique dans toutes les régions.

Nous avons en outre examiné ce point d'une façon moins scientifique, en réexécutant l'équation de base pour chacune des deux plus grandes provinces. Dans le cas de l'Ontario, nous avons obtenu une incidence de la situation de député sortant de 11,8 points pour le PLC, de 2,7 points pour le PC et de 2,6 points pour le NPD, tandis que, dans celui du Québec, cette incidence atteignait 15,4 points pour le PLC et 4,7 points pour le PC — le NPD n'ayant pas de députés sortants au Québec. Même

si ces résultats diffèrent quelque peu des résultats de base nationaux, les écarts ne sont pas significatifs.

Faut-il redéfinir la variable de la situation de député sortant ?

Nous avons voulu vérifier la définition de notre variable de la situation de député sortant, qui se fonde sur le pourcentage d'électeurs et électrices de la nouvelle circonscription d'un député sortant qui étaient, à l'élection précédente, dans sa circonscription. À cette fin, nous avons redéfini cette variable en ayant recours à la méthode 1 ou 0 utilisée précédemment — aux termes de laquelle une valeur de 1 ou de 0 est accordée à la variable auxiliaire selon que le parti à l'étude a présenté ou non un député sortant à l'élection dans la circonscription, et ce, quels que soient les changements qui ont été apportés aux limites de la circonscription. Nous avons ensuite défini une deuxième variable correspondant à la différence entre les deux variables de la situation de député sortant et réexécuté notre équation de base (présentée dans le tableau 2.1) avec la variable continue originale de la situation de député sortant et la nouvelle variable différentielle.

En procédant ainsi, nous voulions déterminer laquelle des deux variables de la situation de député sortant convenait au modèle. Si la variable continue, utilisée dans la présente étude, s'avérait prédominante, nous ne pourrions pas établir que le coefficient lié à la variable différentielle n'est pas, de façon significative, différent de 0. Par contre, si c'était la variable qui ne peut recevoir qu'une valeur de 1 ou de 0 (et qui, en fait, ne tient pas compte de la redistribution), le coefficient lié à la variable différentielle ne devrait alors pas différer de façon significative de celui qui est lié à la variable de la situation de député sortant.

Les résultats, qui sont présentés dans le tableau 2.A5 de l'annexe, demeurent ambigus. Pour le PLC, la variable différentielle a un coefficient significatif sur le plan statistique qui n'est pas, de façon significative, différent du coefficient lié à la situation de député sortant, ce qui laisse supposer que la variable auxiliaire de 1 ou de 0 conviendrait le mieux. Dans ce cas, l'incidence de la situation de député sortant pour le PLC baisse quelque peu pour s'établir à 9,8 points, ce qui colle mieux aux résultats que nous avions généralement obtenus antérieurement. Pour le NPD, c'est l'inverse : la variable différentielle a un coefficient significatif sur le plan statistique qui est, de façon significative, différent du coefficient lié à la situation de député sortant, ce qui donne à penser que notre variable continue est plus appropriée. Finalement, pour le PC, le coefficient lié à la variable différentielle n'est que marginal (significatif pour un seuil de signification de 10 %, mais non pour un seuil de 5 %), et il ne diffère pas de façon significative du

coefficient lié à la situation de député sortant, ce qui ne donne aucun indice sur la variable qui conviendrait le mieux.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, si l'incidence de la situation de député sortant dépend du pourcentage d'électeurs qui étaient dans la circonscription du député aux élections précédentes, l'avantage que procure la situation de député sortant découle des services qui ont été rendus à l'électorat. Si, par contre, elle n'a aucun rapport avec les changements qui ont été apportés aux limites de la circonscription, cet avantage tient au renom du député sortant (ou au fait que l'on opte pour un candidat ou une candidate d'expérience).

L'incidence de la situation de député sortant propre aux chefs de partis devrait-elle être traitée différemment ?

Il se peut que l'incidence de la situation de député sortant mesurée dans la présente étude ait été, dans certains cas, artificiellement exagérée du fait de la présence, dans l'échantillon, d'un chef de parti dont le prestige et la réputation dépassent largement ceux de la plupart des députés sortants. Pour vérifier ce point, nous avons ajouté une variable à l'équation de chaque parti qui permet de considérer, pour un chef de parti, une incidence de la situation de député sortant différente.

Les résultats sont présentés dans le tableau 2.A6 de l'annexe. Le coefficient obtenu dans chaque cas ne diffère toutefois pas de façon significative de 0, ce qui nous amène à rejeter l'hypothèse selon laquelle l'incidence de la situation de député sortant pour les chefs de partis aurait été différente de celle des autres députés sortants à l'élection de 1988. Il se peut toutefois que leur plus grande visibilité ait été contrebalancée par le fait qu'ils ont été relativement absents de leur propre circonscription au cours de la campagne.

La forte présence d'éléments « autres » pose-t-elle un problème ?

Certaines des circonscriptions au Canada comportaient des candidats ou candidates qui n'appartenaient à aucun des trois grands partis. Les circonscriptions dans lesquelles le Parti réformiste du Canada a fait particulièrement bonne figure en 1988 sont de ce nombre, et il en va de même pour d'autres où des candidats indépendants ont obtenu un grand nombre de voix. Afin de déterminer si ces circonscriptions ont faussé les données portant sur l'incidence de la situation de député sortant, nous avons réexécuté notre équation de base en omettant toute circonscription dans laquelle le nombre total de suffrages pour des éléments « autres » (des candidats qui n'appartenaient ni au PLC ni au PC ni au NPD) dépassait le nombre de votes obtenus par les libéraux ou les conservateurs en 1988.

Les résultats obtenus sont présentés dans le tableau 2.A7 de l'annexe. Du fait de la mise en application de ce critère, 17 circonscriptions ont été écartées mais le coefficient lié à la variable de la situation de député sortant n'a pas été touché.

CONCLUSION ET RÉSUMÉ DES PRINCIPALES CONSTATATIONS

Les élections fédérales de 1988 ont été exceptionnelles. La popularité du premier ministre — élu en 1984 avec la plus forte majorité parlementaire dont on puisse se souvenir — s'était mise à fondre précipitamment dans les sondages entre les élections, et il devait faire face à un Nouveau Parti démocratique (NPD) qui, pour la première fois de son histoire, réussissait à mener dans les sondages. Un thème unique, le libre-échange, allait dominer la campagne électorale, et le chef du Parti libéral du Canada (PLC) allait renverser la glissade de son parti grâce à son impressionnante tenue lors des débats des chefs. Au terme de ces élections, le premier ministre, non sans avoir perdu une part des votes que son parti avait obtenus lors du raz de marée électoral de 1984, voyait, à la faveur d'une volte-face exceptionnelle de l'électorat, sa majorité gouvernementale de nouveau confirmée. L'élection du Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) à la tête de deux gouvernements majoritaires successifs représente en outre un événement inusité depuis le début des années 50.

Compte tenu de tous ces facteurs, on aurait pu s'attendre à une diminution de l'avantage que procure la situation de député sortant. L'électorat était appelé à se prononcer sur un seul thème, plutôt exceptionnel, à choisir entre des chefs fortement contrastés et à suivre une campagne de médias axée sur les chefs; on aurait pu lui pardonner d'avoir manqué de loyauté envers ses députés sortants. Par ailleurs, compte tenu des ressources croissantes dont dispose le député sortant et du taux de réussite grandissant qu'obtiennent les représentants et représentantes qui cherchent à se faire réélire aux États-Unis, nous avons été amenés à nous demander si le député sortant ne tirait pas effectivement, au Canada, un avantage électoral de sa position particulière.

Les constatations que nous avons faites en cette matière viennent corroborer les conclusions de nos travaux antérieurs sur les élections canadiennes. Les députés sortants bénéficient depuis toujours d'un avantage au Canada, qui vaut en moyenne environ 4 points à chacun des trois grands partis. Les résultats obtenus par le PC et par le NPD en 1988 sont conformes à ce modèle classique (bien que le premier parti ait évidemment compté le plus grand nombre de députés sortants en 1988) : les candidats sortants ont obtenu, du fait de leur position,

un gain de 3,5 points environ s'ils étaient du PC et de 4,3 points s'ils appartenaient au NPD. Cependant, pour des raisons qui nous paraissent obscures, les députés sortants du PLC ont bénéficié d'un avantage beaucoup plus marqué — 12,1 points, ce qui est nettement supérieur aux normes établies. Les députés sortants du PLC aux élections de 1988 avaient donc, à ce chapitre, une situation fort différente de celle des députés sortants d'autres partis.

L'élection était aussi fortement régionale, avec des modèles de conversion et de défection très différents d'une région à l'autre pour chacun des partis. Les députés sortants de tous les partis ont néanmoins bénéficié, quelle que soit la région, d'un avantage analogue par rapport aux candidats non sortants.

En théorie, il semble que l'avantage que procure la situation de député sortant vient, à tout le moins en partie, de la loyauté que l'électorat accorde aux députés et députées qui lui ont rendu des services (à l'échelon de la circonscription ou des particuliers qui la composent), ainsi que de leur réputation. Et bien qu'il soit possible que la densité de l'électorat, dans la circonscription (soit le nombre d'électeurs et électrices au km^2), son caractère rural (par opposition à urbain) et sa taille (le nombre d'électeurs) influent en partie sur ces éléments, il semble qu'aucune de ces variables n'ait d'effet significatif sur l'ampleur de l'incidence de la situation de député sortant. Non plus d'ailleurs que la participation au scrutin, au sujet de laquelle nous n'avions émis, d'emblée, aucune hypothèse.

Tel que constaté dans nos travaux antérieurs, l'avantage de la situation de député sortant que l'on mesure n'est jamais tout à fait pur. Les députés sortants bénéficient généralement d'un double avantage — étant eux-mêmes les députés sortants, ils se présentent, la plupart du temps, contre des candidats non sortants. Nous avons séparé ces deux éléments constitutifs de l'incidence de la situation de député sortant, pour découvrir que chacune de ces variables est importante.

Finalement, nous avons constaté, à tout le moins lors de l'élection de 1988, que les chefs de partis n'ont pas profité d'un avantage, découlant de leur situation de député sortant, supérieur à celui des autres députés sortants, et que les votes importants en faveur d'éléments « autres » (des candidats ou candidates n'appartenant à aucun des trois grands partis) n'avaient eu qu'une influence négligeable sur cet avantage.

En conclusion, nous remarquons que l'avantage qui découle de la situation de député sortant est une arme à double tranchant. Si cet avantage est trop marqué, il devient alors difficile de changer le gouvernement en place (surtout s'il est de type parlementaire), qui risque dès lors de ne plus vouloir rendre des comptes et de se montrer insensible.

S'il est, par contre, trop faible, les gouvernements, les partis et le Parlement risquent d'être privés de la continuité et de l'expérience, et il est alors fort probable que des changements importants se produiront au sein du pouvoir parlementaire.

Aux États-Unis, on s'inquiète plutôt de la première possibilité, c'est-à-dire que le trop haut niveau de réussite qu'obtiennent les représentants et représentantes qui cherchent à se faire réélire n'en vienne à rendre les gouvernements insensibles et à faire perdre la confiance de l'électorat en son propre pouvoir. Il n'y a toutefois pas lieu de croire qu'au Canada, l'incidence de la situation de député sortant ait produit un tel effet. L'électorat canadien réussit à changer les gouvernements et les chefs, et la situation de député sortant permet principalement d'assurer une certaine continuité au sein du Parlement et de fournir aux partis en place l'occasion d'acquérir de l'expérience et une certaine sécurité.

ANNEXE

Tableau 2.A1
Résultats de régression — Participation au scrutin et dimension rurale

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,167 (0,048)	-0,011 (0,046)	0,108 (0,041)
Vote précédent	-0,343 (0,050)	-0,231 (0,039)	-0,128 (0,049)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,027 (0,027)	0,014 (0,027)	0,006 (0,025)
Île-du-Prince-Édouard	-0,001 (0,031)	0,001 (0,031)	0,051 (0,030)
Nouveau-Brunswick	0,008 (0,023)	-0,022 (0,023)	-0,013 (0,021)
Québec	0,172 (0,017)	0,115 (0,017)	0,094 (0,016)
Ontario	-0,043 (0,017)	-0,021 (0,017)	0,050 (0,015)
Manitoba	-0,008 (0,023)	0,020 (0,021)	0,002 (0,019)
Saskatchewan	-0,172 (0,023)	0,025 (0,022)	0,134 (0,020)
Alberta	-0,177 (0,023)	-0,039 (0,021)	0,085 (0,017)
Colombie-Britannique	-0,139 (0,021)	-0,032 (0,019)	0,102 (0,018)
Territoires du Nord-Ouest	-0,008 (0,056)	-0,006 (0,058)	0,087 (0,045)
Participation au scrutin	0,090 (0,055)	0,038 (0,054)	-0,197 (0,048)
Dimension rurale	-0,016 (0,011)	-0,032 (0,011)	0,032 (0,009)
Variable auxiliaire de la situation de député sortant	0,124 (0,016)	0,033 (0,008)	0,037 (0,014)
R^2 ajustée	0,703	0,779	0,426
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Tableau 2.A2
Résultats de régression — Densité de l'électorat

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,219 (0,023)	0,020 (0,024)	-0,018 (0,017)
Vote précédent	-0,323 (0,049)	-0,274 (0,038)	-0,152 (0,049)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,036 (0,027)	0,006 (0,027)	0,021 (0,026)
Île-du-Prince-Édouard	0,003 (0,031)	0,000 (0,031)	0,036 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,007 (0,023)	-0,022 (0,023)	-0,012 (0,022)
Québec	-0,168 (0,017)	0,125 (0,017)	0,086 (0,017)
Ontario	-0,038 (0,017)	-0,011 (0,017)	0,043 (0,016)
Manitoba	-0,003 (0,023)	0,023 (0,022)	0,002 (0,020)
Saskatchewan	-0,166 (0,024)	0,025 (0,022)	0,132 (0,021)
Alberta	-0,170 (0,022)	-0,023 (0,021)	0,078 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,128 (0,021)	-0,023 (0,019)	0,090 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,015 (0,057)	-0,027 (0,058)	0,107 (0,047)
Densité de l'électorat	0,001 (0,007)	-0,002 (0,007)	-0,013 (0,007)
Variable auxiliaire de la situation de député sortant	0,120 (0,016)	0,035 (0,008)	0,042 (0,015)
R^2 ajustée	0,698	0,772	0,368
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type. La densité de l'électorat est établie en calculant le nombre d'électeurs et électrices au km^2. Le coefficient estimatif signalé et l'erreur type sont multipliés par 10^4.

Tableau 2.A3
Résultats de régression — Interaction avec la variable de la dimension rurale
(corrigée en fonction de la moyenne)

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,229 (0,023)	0,007 (0,024)	-0,034 (0,017)
Vote précédent	-0,341 (0,050)	-0,230 (0,040)	-0,097 (0,050)
Dimension rurale	-0,015 (0,011)	-0,032 (0,017)	0,032 (0,010)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,024 (0,027)	0,011 (0,027)	0,018 (0,026)
Île-du-Prince-Édouard	0,006 (0,031)	0,005 (0,031)	0,034 (0,026)
Nouveau-Brunswick	0,010 (0,023)	-0,022 (0,023)	-0,014 (0,021)
Québec	-0,174 (0,017)	0,115 (0,017)	0,096 (0,017)
Ontario	-0,045 (0,017)	-0,021 (0,017)	0,050 (0,016)
Manitoba	-0,010 (0,023)	0,019 (0,021)	0,002 (0,021)
Saskatchewan	-0,171 (0,023)	0,026 (0,021)	0,120 (0,021)
Alberta	-0,178 (0,023)	-0,040 (0,021)	0,086 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,136 (0,021)	-0,031 (0,019)	0,087 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,011 (0,056)	-0,006 (0,059)	0,085 (0,046)
Variables auxiliaires de la situation de député sortant			
Situation de député sortant	0,123 (0,016)	0,034 (0,008)	0,038 (0,015)
Variable de la situation de député sortant multipliée par la variable de la dimension rurale	-0,044 (0,037)	-0,003 (0,023)	0,068 (0,038)
R^2 ajustée	0,702	0,778	0,397
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Tableau 2.A4
Résultats de régression — Interaction avec la variable du nombre d'électeurs et électrices
(corrigée en fonction de la moyenne)

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,220 (0,023)	0,029 (0,024)	-0,018 (0,017)
Vote précédent	-0,322 (0,049)	-0,290 (0,037)	-0,154 (0,049)
Nombre de votants	0,005 (0,003)	0,011 (0,004)	-0,007 (0,003)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,029 (0,027)	0,014 (0,027)	0,014 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	0,021 (0,033)	0,032 (0,032)	0,011 (0,033)
Nouveau-Brunswick	0,011 (0,023)	-0,016 (0,023)	-0,018 (0,022)
Québec	-0,172 (0,017)	0,121 (0,017)	0,085 (0,016)
Ontario	-0,042 (0,017)	-0,016 (0,021)	0,045 (0,016)
Manitoba	-0,001 (0,023)	0,027 (0,022)	-0,004 (0,020)
Saskatchewan	-0,161 (0,024)	0,032 (0,020)	0,124 (0,021)
Alberta	-0,172 (0,023)	-0,022 (0,020)	0,078 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,131 (0,021)	-0,027 (0,019)	0,092 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	0,009 (0,058)	0,023 (0,060)	0,075 (0,049)
Variables auxiliaires de la situation de député sortant			
Situation de député sortant	0,129 (0,017)	0,036 (0,008)	0,028 (0,017)
Variable de la situation de député sortant multipliée par la variable du nombre de votants	0,010 (0,012)	-0,005 (0,006)	-0,014 (0,013)
R^2 ajustée	0,702	0,779	0,377
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Tableau 2.A5
Résultats de régression — Variable continue de la situation de député sortant et variable différentielle de l'écart entre cette variable et la variable auxiliaire de 1 ou de 0

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,229 (0,023)	0,024 (0,024)	-0,017 (0,017)
Vote précédent	-0,347 (0,050)	-0,283 (0,037)	-0,157 (0,050)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,038 (0,026)	0,004 (0,027)	0,021 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	0,003 (0,030)	0,003 (0,031)	0,036 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,006 (0,023)	-0,020 (0,023)	-0,012 (0,022)
Québec	-0,173 (0,017)	0,124 (0,017)	0,082 (0,017)
Ontario	-0,042 (0,017)	-0,012 (0,017)	0,042 (0,016)
Manitoba	-0,008 (0,023)	0,016 (0,022)	0,002 (0,020)
Saskatchewan	-0,172 (0,023)	0,019 (0,022)	0,135 (0,021)
Alberta	-0,177 (0,022)	-0,023 (0,021)	0,077 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,135 (0,021)	-0,024 (0,019)	0,091 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,019 (0,056)	-0,027 (0,058)	0,107 (0,047)
Variables auxiliaires de la situation de député sortant			
Variable continue	0,109 (0,017)	0,034 (0,008)	0,045 (0,015)
Variable différentielle	0,068 (0,031)	0,041 (0,024)	-0,023 (0,033)
R^2 ajustée	0,703	0,774	0,361
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Tableau 2.A6
Résultats de régression — Chefs de partis

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,218 (0,023)	0,089 (0,024)	-0,017 (0,017)
Vote précédent	-0,322 (0,050)	-0,271 (0,037)	-0,159 (0,049)
Incidence de la situation de député sortant propre aux chefs de partis	-0,003 (0,053)	-0,018 (0,057)	-0,002 (0,043)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,037 (0,027)	0,006 (0,027)	0,021 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	0,003 (0,031)	0,000 (0,031)	0,035 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,007 (0,023)	-0,022 (0,023)	-0,012 (0,022)
Québec	-0,168 (0,017)	0,125 (0,017)	0,082 (0,017)
Ontario	-0,038 (0,017)	-0,011 (0,017)	0,042 (0,016)
Manitoba	-0,003 (0,023)	0,023 (0,022)	0,001 (0,020)
Saskatchewan	-0,166 (0,024)	0,025 (0,022)	0,133 (0,021)
Alberta	-0,169 (0,022)	-0,023 (0,021)	0,077 (0,018)
Colombie-Britannique	-0,127 (0,021)	-0,023 (0,019)	0,091 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,015 (0,057)	-0,026 (0,058)	0,108 (0,047)
Variable auxiliaire de la situation de député sortant	0,121 (0,016)	0,035 (0,008)	0,043 (0,015)
R^2 ajustée	0,698	0,772	0,360
Nombre de circonscriptions	286	286	286

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

Tableau 2.A7
Résultats de régression — Omission des circonscriptions où des éléments « autres » ont obtenu plus de votes que les candidats ou candidates du Parti libéral du Canada ou du Parti progressiste-conservateur du Canada

	Parti libéral du Canada	Parti progressiste-conservateur du Canada	Nouveau Parti démocratique
Intercepte	0,221 (0,023)	0,017 (0,024)	-0,014 (0,017)
Vote précédent	-0,330 (0,051)	-0,266 (0,038)	-0,179 (0,051)
Variables auxiliaires provinciales			
Terre-Neuve	-0,036 (0,027)	0,006 (0,027)	0,019 (0,027)
Île-du-Prince-Édouard	0,003 (0,031)	0,000 (0,031)	0,034 (0,031)
Nouveau-Brunswick	0,007 (0,024)	-0,022 (0,023)	-0,013 (0,022)
Québec	-0,168 (0,018)	0,125 (0,017)	0,081 (0,017)
Ontario	-0,038 (0,017)	-0,011 (0,017)	0,042 (0,016)
Manitoba	-0,004 (0,023)	0,023 (0,022)	0,003 (0,020)
Saskatchewan	-0,167 (0,024)	0,025 (0,022)	0,136 (0,021)
Alberta	-0,151 (0,028)	-0,021 (0,024)	0,110 (0,022)
Colombie-Britannique	-0,128 (0,021)	-0,020 (0,019)	0,093 (0,019)
Territoires du Nord-Ouest	-0,016 (0,058)	-0,026 (0,058)	0,110 (0,048)
Variable auxiliaire de la situation de député sortant	0,122 (0,016)	0,034 (0,008)	0,047 (0,015)
R^2 ajustée	0,701	0,748	0,377
Nombre de circonscriptions	269	269	269

Notes : La province omise est la Nouvelle-Écosse (qui comptait 11 circonscriptions). Les nombres entre parenthèses représentent l'erreur type.

NOTES

Les auteurs remercient Claudie Gosselin et Marcia Oliver pour leur travail consciencieux et efficace de soutien à la recherche. Leurs remerciements vont également à John Enright, d'Élections Canada, qui les a aidés à obtenir les données nécessaires pour la rédaction de cette étude.

1. Pour une analyse plus approfondie de l'ampleur de l'incidence de la situation de représentant sortant aux États-Unis, voir Erikson (1971), Cover (1977), Payne (1980), Born (1979) et Jacobson (1987).

2. Pour les raisons qui sont énoncées ultérieurement dans la présente étude, nous n'avons pas considéré les circonscriptions ayant fait l'objet d'une élection complémentaire entre 1984 et 1988.

3. Pour ce qui est du Parti libéral du Canada, 25 des 29 candidats ou candidates qui se sont présentés de nouveau dans la même circonscription ont été réélus; pour le Parti progressiste-conservateur du Canada, ces chiffres s'établissent à 116 sur 164 et pour le Nouveau Parti démocratique, à 20 sur 26.

4. Une description technique de ce modèle est donnée dans Hildreth et Houck (1968).

5. Il ne conviendrait pas d'appliquer la méthode classique des moindres carrés à l'équation 2.4, parce que les termes d'écart n'ont pas de variance constante. En reformulant l'équation 2.4 de la manière suivante :

   $$\Delta P^j_{x,i} = \overline{c}^j - (\overline{c}^j + \overline{d}^j)P^j_{x,i-1} + w^j - (v^j + w^j)P^j_{x,i-1}$$

   nous constatons que le terme d'écart est alors $[w^j - (v^j + w^j)P^j_{x,i-1}]$, qui a une moyenne de 0 mais un écart type qui varie suivant la valeur que prennent $P^j_{x,i-1}$, σ_w et σ_v. Bien que le modèle à coefficients aléatoires soit, en théorie, assez compliqué, il peut être considérablement simplifié si l'on suppose que σ_w et σ_v ont pratiquement la même valeur et qu'il n'y a pas de corrélation entre v^j et w^j. Or, cette hypothèse n'est pas déraisonnable si l'on tient compte de la définition de c^j et de d^j, sans compter que nous avons constaté que les résultats demeurent relativement insensibles aux variations raisonnables dans σ_w / σ_v.

6. Suivant d'autres définitions, on pourrait considérer comme « sûrs » les sièges que leur parti détenait depuis plusieurs élections consécutives antérieures à celle de 1984 ou ceux où il avait remporté plusieurs élections consécutives avec une forte avance.

7. Nous évitons donc ainsi le problème qui se pose, en théorie, dans les modèles simples qui mesurent l'avantage que procure la situation de député sortant en se fondant sur la différence entre le gain moyen, en pourcentage de suffrages, obtenu par les députés sortants et celui obtenu par les candidats non sortants. De tels modèles s'appuient implicitement sur la prémisse que les députés sortants continueront, avec le temps, à

gagner des votes dans la mesure où leur parti en gagnera lui-même (voire qu'ils en gagneront plus que leur parti), ce qui signifie, en théorie, que les députés sortants obtiendraient plus de 100 % des votes après un certain nombre d'élections.

8. Dans l'exemple donné dans le texte, où $\beta_0 = 0{,}30$, $\beta_1 = 0{,}50$ et le coefficient lié à la situation de député sortant est de 0,1, le changement dans le suffrage serait de 0 pour un député sortant et de -0,1 pour un candidat non sortant (le remplaçant d'un député sortant qui a pris sa retraite) seulement si le suffrage dans l'élection précédente avait atteint les 80 %. Si le suffrage à l'élection précédente était demeuré à 70 % (en deçà du seuil de stabilité), le changement dans le suffrage pour le candidat non sortant serait de -0,05, alors qu'il s'établirait à 0,05 dans le cas du député sortant. La méthode de la chute du suffrage après une retraite aurait alors pour effet de sous-évaluer l'incidence de la situation de député sortant en lui attribuant une valeur de 0,05 plutôt que de 0,10.

9. Il y avait plus d'électeurs et électrices que de votes effectivement exprimés à l'élection de 1984 puisque, de toute évidence, tous les membres de l'électorat ne se sont pas rendus aux urnes cette année-là.

10. Les circonscriptions qui ont été jugées particulières sont St. John's-Est, Terrebonne, Rosemont, Hamilton Mountain, Markham, Etobicoke–Lakeshore, St. Albert, Western Arctic et Yukon.

11. Sur le plan technique, pour un seuil de signification de 5 %, nous ne pouvons rejeter l'hypothèse selon laquelle le coefficient serait 0.

RÉFÉRENCES

Alford, John R., et John R. Hibbing, « Increased Incumbency Advantage in the House », *Journal of Politics*, vol. 43 (1981), p. 1042–1061.

Born, Richard, « Generational Replacement and the Growth of Incumbent Reelection Margins in the U.S. House », *American Political Science Review*, vol. 73 (1979), p. 811–817.

Cover, Albert D., « One Good Term Deserves Another : The Advantage of Incumbency in Congressional Elections », *American Journal of Political Science*, vol. 21 (1977), p. 523–541.

Erikson, Robert S., « The Advantage of Incumbency in Congressional Elections », *Policy*, vol. 3 (1971), p. 395–405.

Hildreth, C., et J.P. Houck, « Some Estimators for a Linear Model with Random Coefficients », *Journal of the American Statistical Association*, vol. 63 (1968), p. 584–595.

Jacobson, Gary C., « The Marginals Never Vanished : Incumbency and Competition in Elections in the U.S. House of Representatives, 1952–82 », *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), p. 126–141.

Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « Some Evidence on the Effect of Incumbency in Ontario Provincial Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16 (1983), p. 489–500.

———, « Additional Evidence on the Effect of Incumbency in Canadian Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18 (1985a), p. 155–165.

———, « Increasing Incumbency ? », *Canadian Public Policy*, vol. 11 (1985b), p. 107–110.

———, « The Effect of Incumbency in the 1984 Federal and 1985 Ontario Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 337–343.

Payne, James L., « The Personal Electoral Advantage of House Incumbents, 1936–1976 », *American Politics Quarterly*, vol. 8 (1980), p. 465–482.

3

LE RÔLE DES AGENTS OFFICIELS DANS LES ÉLECTIONS CANADIENNES
Analyse des élections fédérales de 1988

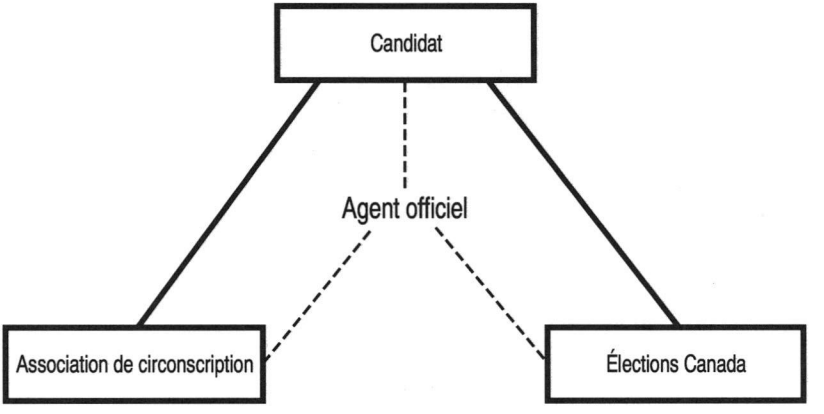
R.K. Carty

LES AGENTS OFFICIELS des candidats et candidates jouent un rôle critique dans le système canadien de contrôle des dépenses d'élection. Ce système repose sur le principe de l'autonomie de la personne nommée agent officiel, à qui il incombe de tenir les comptes de l'organisation électorale et d'établir les rapports obligatoires à l'intention d'Élections Canada. Cette personne devient donc à la fois partie intégrante de la machine électorale dans la circonscription et rouage clé du mécanisme de contrôle de l'État. Étant donné les peines qui frappent les infractions à la loi, les candidats ont tout intérêt à veiller à son choix et à la manière dont elle s'acquitte de ses obligations. Pour simplifier, chaque agent ou agente se situe au centre du triangle formé par le candidat, le parti et l'autorité électorale, qui tous trois en dépendent pour assurer le bon fonctionnement du système (voir la figure 3.1).

La *Loi électorale du Canada* reconnaît l'importance des agents officiels en intégrant leur désignation dans le processus de présentation officielle de candidatures, qui prend fin seulement avec la nomination de ces personnes selon la procédure prévue. Celles-ci se trouvent ainsi liées aux candidats et à leur campagne. Lorsqu'elles acceptent le poste, elles assument les lourdes responsabilités dont elles sont légalement investies.

Bref, l'agent officiel, qui administre la caisse de l'organisation locale, doit répondre de toutes les opérations financières, car la Loi n'accorde

Figure 3.1
Place de l'agent officiel du candidat



ni reconnaissance ni statut aux associations de circonscription. Il doit centraliser toutes les entrées de fonds dans un compte ouvert sur les livres d'une institution financière désignée; lui seul est habilité à régler les dépenses. C'est à lui qu'incombent la comptabilité de la campagne, y compris celle de tous les reçus fiscaux émis, et, à l'issue du scrutin, la transmission à Élections Canada des rapports détaillés concernant les dépenses électorales. Il est également tenu de faire remise de tout excédent des contributions sur les dépenses de la campagne et de recevoir tout défraiement auquel a droit le candidat ou la candidate.

Certaines infractions sont frappées de peines allant de l'amende jusqu'à l'emprisonnement et à l'invalidation d'électeurs ou d'élus. Aussi les candidats ont-ils le plus grand intérêt à s'assurer que leur agent officiel exécute les tâches prescrites. La notion de mandat personnel comme mécanisme essentiel de délégation d'autorité sur la conduite de la campagne n'est pas nouvelle, mais l'institution d'un régime des dépenses d'élection ainsi que la reconnaissance explicite des partis, dans les années 70, allaient rendre encore beaucoup plus complexe et ardue une tâche qui, par nature, se prolonge bien après le scrutin et la dissolution de l'organisation électorale.

La Loi décrit dans le moindre détail le système canadien de réglementation des dépenses et des campagnes électorales. Le législateur a manifestement tenu à ne rien laisser au hasard. Toutefois, ce souci de précision alourdit considérablement la tâche des agents officiels. À moins d'être avocats ou comptables de formation et, à ce titre, de bien connaître le langage juridique, la plupart de ces personnes sont susceptibles de trouver quelque peu inintelligible le texte de loi.

On peut remédier à ce problème par des programmes de formation, mais aucun n'est obligatoire et aucune disposition ne prévoit le défraiement par l'État des dépenses de formation. Ce système suppose que son administration et son fonctionnement soient assurés dans la circonscription même. À la longue, il n'est efficace que si les exigences du poste d'agent officiel sont pleinement satisfaites.

Il est remarquable qu'on se soit jusqu'ici si peu intéressé à ce poste et à ses titulaires. Cette absence d'intérêt tient notamment au fait que la position, éphémère, est largement bénévole. Le mandat de l'agent dure le temps de la campagne électorale; les élections tenues, son poste disparaît. Le bon fonctionnement du système suppose tout simplement que des agents d'une compétence suffisante soient à la disposition des candidats et candidates etparticipent d'assez près à la campagne pour bien s'acquitter de leurs fonctions légales. La présente étude fournit le profil des agents officiels qui ont pris part aux élections générales de 1988 et examine la valeur de ces hypothèses.

À partir des données recueillies par le biais de notre sondage sur la présentation officielle des candidatures en 1988 (voir l'annexe), nous allons esquisser le portrait des hommes et des femmes qui ont occupé un poste d'agent officiel à ces élections. Nous compléterons ce croquis d'une brève analyse : un, de leur nomination et de leur participation à la campagne dans la circonscription, et, deux, de leur formation et de leurs compétences. Comme nous le verrons, des différences entre les titulaires nommés par les candidats s'observent avec régularité tandis que d'autres entre ceux qui se sont trouvés dans des conjonctures particulières ont un caractère constant.

Il faut donc interpréter ces données avec prudence. Les élections fédérales de 1988 n'avaient rien d'ordinaire : elles survenaient après une écrasante victoire, la seconde en importance de l'histoire politique de notre pays. Aussi, cette année-là, la plupart des députés sortants appartenaient au Parti progressiste-conservateur du Canada, si bien qu'il n'est pas toujours facile de distinguer entre ce qui ressort du parti et ce qui découle du travail des agents officiels et des candidats. Cette précision apportée, intéressons-nous au profil des agents officiels qui se dégage du sondage.

LES AGENTS OFFICIELS

La *Loi électorale du Canada* (articles 81(1)*a*)(iii) et 215) confie la nomination des agents officiels aux candidats et candidates, qui n'en désignent pourtant que les deux tiers. Il semble que les bureaux d'association locale en choisissent le quart et que diverses autres instances, en général des cadres de partis, sélectionnent le reste (voir le tableau 3.1).

Tableau 3.1
Profil des agents officiels à l'élection fédérale de 1988
(en pourcentage)

Source de la nomination	
Bureau de l'association de circonscription	24,1
Candidat	66,5
Une autre instance	9,4
	(370)
Participation au comité local de planification de la campagne	
Oui	82,7
Non	17,3
	(370)
Expérience à titre d'agent officiel	
Oui	30,6
Non	69,4
	(365)
Rétribution des services par le parti	
Oui	1,6
Non	98,4
	(366)
Participation à un programme spécial de formation	
Oui	58,7
Non	41,3
	(363)
Profession habituelle	
Comptable	26,4
Avocat	21,7
Gestionnaire ou gens d'affaires	15,8
Retraité	8,7
Enseignant	8,2
Autres	19,2
	(363)

Note : Les nombres entre parenthèses indiquent le nombre de répondants et répondantes.

Les cadres de partis et le directeur général des élections n'hésitent pas à insister sur l'importance cruciale du poste d'agent officiel. Ainsi le *Guide d'organisation de la campagne* du Parti progressiste-conservateur du Canada précise que la personne désignée à ce poste est « le deuxième personnage le plus important » après le candidat, à qui le Guide fait savoir que l'agent « doit participer à l'établissement du budget de la campagne et doit toujours être consulté par le directeur de la campagne au sujet des questions d'ordre financier » (1988, 4, 12). Il serait normal que l'agent officiel joue de plein droit un rôle actif au comité local de planification de la campagne électorale, mais près de 20 % des réponses fournies ont indiqué le contraire. Comment on a pu s'acquitter de ses responsabilités légales en étant aussi peu engagén'est pas évident. S'il y a eu manquement, force est de conclure à des ratés du système dans le déroulement de ces campagnes, et donc à l'absence de garantie

touchant l'application des lignes directrices en matière de dépenses d'élection.

Il est possible de décrire la plupart des agents nommés par des candidats comme des bénévoles sans expérience. Un peu plus des deux tiers des réponses révèlent que ces personnes en étaient à leurs premières armes. Ce chiffre indique que le coût élevé d'apprentissage du système est trop souvent encouru en pure perte. Comme l'expérience demeure assez souvent sans lendemain, les partis et leurs candidats ne peuvent profiter des acquis des campagnes antérieures. Il est également clair qu'on destine massivement le poste à des bénévoles : un pourcentage infime de réponses font état d'une rémunération. Il se pourrait que le manque de rémunération explique en partie le fait que si peu d'agents répètent l'expérience. Ayant endossé le fardeau une fois, beaucoup hésitent à le reprendre. En ce cas, tant les partis que l'État auraient sans doute intérêt à trouver un moyen de rétribuer systématiquement le poste d'agent officiel.

Près de 60 % des réponses mentionnent une formation spéciale. Même si de tels programmes compensent en partie l'inexpérience, il reste que près de 40 % des titulaires d'un poste d'agent officiel ne bénéficient d'aucune formation. Étant donné les responsabilités légales en jeu, cette lacune fait problème, lequel s'aggraverait en cas de révision périodique de la Loi ou de mise en œuvre d'un système plus complexe.

Enfin se pose la question de la formation et des compétences particulières. Dans leur Guide, les conservateurs conseillent sans ambages : « Il serait bon de choisir un comptable ou un avocat pour occuper ce poste très important. » (1988, 12.) Or le tableau 3.1 indique que, chez les conservateurs, les libéraux et les néo-démocrates, un peu moins de la moitié des titulaires exerçaient ces professions, la majorité s'adonnant à une foule d'autres occupations. Il est difficile de croire que toutes ces personnes ont accepté leur poste en pleine connaissance des responsabilités légales qu'elles endossaient.

Ce tableau brossé, penchons-nous sur le rôle des agents officiels dans les campagnes électorales, puis sur l'expérience et la compétence avec lesquelles est abordée cette fonction particulière.

LA PLACE DES AGENTS OFFICIELS DANS LES CAMPAGNES LOCALES

Le tableau 3.2 nous donne un aperçu plus précis de la relation qu'entretient l'agent officiel avec le candidat et avec l'association de circonscription, et ce, dans la mesure où cette relation peut être inférée de la qualité de la personne qui a décidé de la nomination. Nous avons retenu ce point de départ parce que le système court-circuite les organisations locales pour tabler implicitement sur un lien personnel

important entre le candidat et son agent. Le but visé est de disposer d'agents qui, ayant un intérêt personnel à agir d'une manière protectrice envers leur candidat, de ce fait, tiendront à ce que la campagne se déroule dans les règles. Nous présumons que cette relation est beaucoup plus étroite lorsque la nomination est le fait du candidat plutôt que de l'association de circonscription. Cette dernière est plus susceptible de prendre la décision là où la structure et le style de direction de la campagne sont centrés sur l'organisation. Quoi qu'il en soit, cette règle souffre d'exceptions évidentes, dignes d'examen.

Tableau 3.2
Source de la nomination des agents officiels à l'élection fédérale de 1988*

	Source de la nomination			
	Bureau de l'association de circonscription	Candidat	Autre instance	Nombre de répondants
Parti				
Parti libéral du Canada	19,7	74,8	5,5	127
Parti progressiste-conservateur du Canada	9,6	82,5	7,9	114
Nouveau Parti démocratique	41,1	44,2	14,7	129
Candidat				
Ancien député	9,3	79,4	11,3	97
N'a jamais été député	29,3	61,9	8,8	273
De la circonscription	21,9	69,3	8,8	283
Étranger	32,9	56,1	11,0	82
Homme	22,5	69,0	8,5	284
Femme	32,0	57,3	10,6	75
Anglophone	27,3	61,7	11,1	253
Francophone	15,9	80,7	3,4	88
Chances de victoire du candidat				
Excellentes	11,8	76,5	11,8	68
Bonnes	18,2	68,8	13,0	170
Très faibles	38,6	56,8	4,5	88
Nulles	62,5	37,5	—	24

*Les nombres représentent des pourcentages uniformes.

Chacun des grands partis traite différemment la nomination d'agent officiel, mais c'est entre le Nouveau Parti démocratique (NPD) et ses deux grands adversaires que les différences sont les plus marquées. Au Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) comme au Parti libéral du Canada (PLC), le candidat nomme son agent, alors qu'au

NPD, le bureau de l'association locale est tout aussi susceptible de prendre la décision. Les néo-démocrates s'écartent donc de la conception traditionnelle du poste. Ce recul indique qu'ils perçoivent le plus souvent les titulaires comme des membres de l'organisation officielle de la campagne, devant à ce titre répondre de leurs actes au parti, et non pas simplement comme les mandataires de celui ou celle qui aspire à la députation. Les écarts minimes observés entre libéraux et conservateurs tiennent sans doute au fait que la grande majorité des candidats conservateurs aux élections fédérales de 1988 sollicitaient un renouvellement de mandat.

Les données recueillies suggèrent que les hommes et les femmes politiques d'expérience (députés sortants et ex-députés) sont plus susceptibles de nommer leur agent ou agente que les nouveaux venus sur la scène électorale fédérale. La chose n'est pas surprenante et révèle chez le député la connaissance des écueils que n'ont pas su contourner des homologues dont l'agent avait failli à ses obligations. Les politiciens soucieux de leur carrière et de leur réputation devraient donc tenir à faire personnellement certaines nominations.

L'autre différence tient aux parachutages. En l'occurrence, le bureau de l'association locale est plus susceptible de se charger de la nomination en désignant probablement une figure connue des militants au poste d'agent. Comme maintes des responsabilités qui y sont attachées ont trait à l'administration et au contrôle des dépenses engagées sur place, le bureau est mieux placé qu'une personne étrangère à la circonscription pour dénicher la perle rare. Toutefois, cette tendance indique que si les parachutages, actuellement de 22 %, venaient à augmenter à la suite de l'adoption de nouvelles stratégies par les partis ou de réformes électorales, il nous faudrait repenser la notion séculaire de l'agent mandataire du candidat.

Deux autres des différences constatées étonnent : les hommes et les francophones sont plus susceptibles de nommer leur agent ou agente que les femmes et les anglophones. Les causes de cette tendance ne sautent pas aux yeux. Ces différences tiennent peut-être partiellement aux écarts entre les partis (par exemple, la majorité des aspirantes à la députation défendent les couleurs du NPD et la minorité sont députées sortantes), encore que ces facteurs puissent également être révélateurs d'autres aspects de la vie politique canadienne. En général, les femmes sont moins bien nanties. Aussi se pourrait-il que les candidates officielles n'aient pas le réseau social propice au recrutement de l'agent dont elles ont besoin. En matière de langue, l'écart, quoique peu marqué, est fascinant; il pourrait s'expliquer par les différences régionales observées dans la force et le fonctionnement des organisations

et des campagnes locales. Chose certaine, le taux d'agents nommés par les candidats et candidates est plus élevé au Québec que partout ailleurs.

La dernière différence est liée à la conjoncture locale. Pour mesurer l'âpreté de la lutte dans la circonscription, nous avons prévu une question destinée à apprécier le pronostic de victoire émis par l'association locale au moment de la présentation du candidat ou de la candidate. Pour estimer les chances de cette personne, quatre cotes étaient proposées : « excellentes », « bonnes », « très faibles » et « nulles ». Le tableau 3.2 établit que plus favorable était le pronostic, plus forte était la probabilité d'une nomination par le candidat lui-même. La logique vaut pour les politiciens et politiciennes d'expérience. La compétence de l'agent doit préoccuper bien davantage celui qui est assuré de la victoire que celui qui défend les couleurs d'un parti en sachant la cause désespérée. Ainsi près des deux tiers des candidats sans nulle chance de victoire avaient laissé à l'association de circonscription la nomination de leur agent. C'est l'unique catégorie où des instances du parti ont procédé à la majorité des nominations.

Aucune de ces variations ne signifie que les agents ou agentes aient influé sur l'exécution des tâches ni qu'un processus doive primer. Elles mettent toutefois en évidence des différences régulières dans les pratiques électorales locales. C'est précisément l'existence de ces modèles qui doit nous faire accepter et intégrer, dans nos hypothèses et attentes sur la responsabilité locale de l'activité électorale, la variabilité du rôle d'agent officiel.

Une mesure de l'activité des agents et agentes nous a été fournie par les réponses à la question sur l'intensité de leur participation à la planification de la campagne locale. Nous avons déjà vu que ces réponses ont été majoritairement affirmatives. Il y a peu de variations systématiques entre les agents à cet égard, mais les trois variables du tableau 3.3 font ressortir certaines disparités. Il y a d'abord les différences entre les partis. La participation est plus intense au NPD qu'au PC, et au PC plus qu'au PLC. Cela ne concorde pas tout à fait avec les différences de même nature, plus prononcées et dichotomiques, relevées au tableau 3.2. Le NPD, chez qui les associations étaient plus susceptibles de nommer l'agent, semble le plus apte à intégrer cette personne dans l'organisation locale, ce qui est précisément une exigence du rôle.

Pour ce qui est du rapport entre la participation active des agents à la campagne et le décisionnaire de leur nomination, les réponses font ressortir un écart important. La cause n'en est pas claire. La notion traditionnelle du poste veut que son titulaire soit proche de son candidat ou sa candidate, jouisse de sa confiance et participe de près à sa campagne. Mais il s'avère que la créature de l'association est la plus

susceptible de correspondre à ce profil. Cette constatation remet en cause la notion même de mandat personnel et indique que les associations de circonscription devraient peut-être s'inscrire auprès d'Élections Canada et endosser les indispensables responsabilités officielles d'administration de la caisse électorale et de déclaration des recettes et des dépenses de la campagne.

Tableau 3.3
Participation des agents officiels à la planification de la campagne locale à l'élection fédérale de 1988

	Pourcentage ayant répondu « oui »	Nombre de répondants
Parti		
Parti libéral du Canada	74,6	126
Parti progressiste-conservateur du Canada	83,3	114
Nouveau Parti démocratique	90,0	130
Source de la nomination		
Bureau de l'association de circonscription	94,4	89
Candidat	78,0	245
Chances de victoire du candidat		
Excellentes	92,6	68
Bonnes	82,2	169
Très faibles	85,2	88
Nulles	75,0	24

Finalement, les données révèlent des différences entre l'organisation optimiste et l'organisation pessimiste sur l'issue du scrutin. La première se soucie davantage de faire participer l'agent ou l'agente, la seconde se préoccupe moins de l'impliquer dans l'administration des campagnes. Ses militants et militantes estiment peut-être faire ainsi preuve de réalisme, car l'obligation d'administration et de déclaration peut paraître moindre lorsque le pronostic est désespéré. Mais tout autres sont les exigences de l'organisme de réglementation. La même rigueur doit primer en toutes circonstances et les mêmes normes doivent être uniformément respectées. Il y va de la garantie de l'application équitable de la loi.

LA PRÉPARATION AU RÔLE D'AGENT OFFICIEL

La *Loi électorale du Canada* (paragraphes 215(2) et (5)) a, à l'égard des agents officiels, peu d'exigences, même pas celle du droit de vote. Elle leur prescrit simplement d'être capables de contracter, de ne pas assumer la direction du scrutin et de ne pas briguer les suffrages de l'électorat

dans une circonscription. Beaucoup de personnes aux antécédents les plus divers sont aptes à occuper et ont effectivement occupé consciencieusement et de façon compétente un poste d'agent ou agente. Mais beaucoup d'éléments militent en faveur de la nomination de membres de professions libérales ayant déjà occupé le poste ou ayant participé à des programmes d'initiation aux responsabilités qu'il comporte. En 1988, seulement 11 % des titulaires se conformaient à ces trois critères, tandis que près du double (19 %) ne répondaient à aucun.

Nous avons déjà vu que le libellé circonstancié de la Loi et les exigences du poste en matière financière rendent souhaitable la désignation d'agents et agentes exerçant le droit ou la comptabilité. Aux élections fédérales de 1988, la moitié seulement des nominations se conformaient à ce critère. Pour ce qui est de la propension à ces désignations, le tableau 3.4 révèle des différences régulières. La plus importante semble se situer entre les partis. Aux professions précitées appartenaient 60 % des recrues conservatrices et libérales contre 20 % des néo-démocrates. La cause de cette disparité n'est pas claire. L'approche de l'organisation des campagnes électorales du Nouveau Parti démocratique (NPD) le conduit-elle à se tourner vers d'autres catégories ? Il préfère peut-être puiser dans son effectif de fidèles plutôt que dans les professions libérales[1]. Ce préjugé favorable expliquerait le fort pourcentage d'agents néo-démocrates qui sont à la retraite. Cette catégorie est trois fois plus représentée au NPD qu'au Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) ou au Parti libéral du Canada (PLC).

Le tableau 3.4 indique également que le bureau de l'association de circonscription est moins porté à recruter chez les professions libérales. Mais ce phénomène général est largement attribuable au modèle de nomination néo-démocrate, qui fait pencher la balance en faveur des associations, peu enclines à lorgner vers les avocats et les comptables. Au NPD, la nomination de personnes exerçant habituellement ces professions est plus volontiers le fait des candidats et candidates. Au PLC, c'est l'inverse, mais le recrutement dans cette catégorie socio-professionnelle par les deux instances y est si important (plus que dans tout autre parti) que la différence est peu sensible.

Contrairement aux variables déjà analysées ou que nous examinerons plus loin, il semble que la concurrence affrontée par l'association locale soit étrangère à cette décision de recrutement. Mais tel n'est pas le cas de deux caractéristiques dont nous avons déjà établi l'importance. Les hommes et les femmes politiques d'expérience ont tendance à choisir un agent ou une agente de profession libérale. Il en va de même des hommes par opposition aux femmes. Nous présumons

que se manifestent également ici des dynamiques du type mis en évidence par l'analyse des intérêts des politiciens et politiciennes d'expérience et de la situation personnelle des femmes.

Tableau 3.4
Agents officiels provenant de professions libérales à l'élection fédérale de 1988

	Comptables et avocats (%)	Nombre de répondants
Parti		
Parti libéral du Canada	66,7	126
Parti progressiste-conservateur du Canada	60,2	113
Nouveau Parti démocratique	19,4	129
Source de la nomination		
Bureau de l'association de circonscription	37,0	89
Candidat	53,5	243
Chances de victoire du candidat		
Excellentes	52,9	68
Bonnes	49,1	169
Très faibles	41,8	86
Nulles	45,8	24
Candidat		
Ancien député	59,8	97
N'a jamais été député	43,9	271
Homme	50,0	282
Femme	37,3	75

Cette hypothèse nous amène aux deux dernières dimensions, l'expérience et la formation, qui peuvent compenser dans une certaine mesure la non-appartenance à une profession libérale propre à faciliter l'exercice des responsabilités attachées au poste d'agent. Bien que les titulaires soient la plupart du temps novices, c'était du moins le cas en 1988, l'expérience et la formation s'avèrent liées. Les trois quarts de tous les titulaires avaient également participé à un programme de formation; 80 % des titulaires sans formation n'avaient aucune expérience; et le tiers des titulaires ne possédaient ni expérience ni formation.

Les variables qui signalent l'expérience ne sont pas nouvelles. Nous en avons déjà démontré l'incidence sur le processus. Le tableau 3.5 révèle également des différences entre les partis sur ce point. Mais, cette fois, ce sont les conservateurs qui se démarquent le plus de leurs adversaires : leurs agents et agentes sont deux fois plus susceptibles d'avoir tâté du poste que leurs homologues des partis adverses. Les

autres variables du tableau nous aident à comprendre pourquoi tel était le cas en 1988.

Tableau 3.5
Agents officiels d'expérience à l'élection fédérale de 1988

	Anciens agents (%)	Nombre de répondants
Parti		
Parti libéral du Canada	23,6	127
Parti progressiste-conservateur du Canada	46,0	113
Nouveau Parti démocratique	24,0	129
Source de la nomination		
Bureau de l'association de circonscription	24,7	89
Candidat	32,2	245
Chances de victoire du candidat		
Excellentes	53,7	67
Bonnes	26,0	169
Très faibles	22,7	88
Nulles	20,8	24
Candidat		
Ancien député	52,1	96
N'a jamais été député	23,1	273
Homme	33,6	283
Femme	18,7	75

Les hommes et les femmes politiques d'expérience ainsi que les associations de circonscription assurées de la victoire étaient beaucoup plus susceptibles de privilégier l'expérience dans leur décision, sans doute parce qu'ils auraient eu beaucoup plus à perdre si leur agent ou agente n'avait pas fait son travail correctement et consciencieusement. Peut-être aussi leur était-il plus facile de persuader un ex-agent de reprendre le collier, puisque l'idée de rallier une équipe gagnante séduit toujours. Cette constatation explique la différence entre les partis évoquée plus haut, car, en 1988, les conservateurs comptaient le plus grand nombre de sièges, et ce en raison largement de leur écrasante victoire électorale de 1984. Il est à prévoir que la différence entre les partis s'atténuera dans des circonstances moins exceptionnelles.

Les données relatives au sexe des candidats accusent ici aussi une différence. Les hommes étaient deux fois plus susceptibles de désigner un agent ou une agente d'expérience. La raison en est que la plupart

étaient des députés sortants assurés de la victoire. Ces données corroborent également le fait que les femmes ont une manière bien à elles de recruter leur personnel électoral. Si tel est le cas, il faut se demander si elles ne travaillent pas différemment et si leur *modus operandi* n'a pas une incidence sur leur participation à la vie du parti et du pays.

Une fois de plus, des différences entre les partis ressortent, touchant la proportion des agents et agentes qui ont participé à un programme spécial de formation (voir le tableau 3.6), ce qu'ont fait 70 % des recrues conservatrices au contraire de quelque 40 % des libérales, les néo-démocrates se situant entre les deux, quoique plus près des premières. La cause de ces disparités n'est pas claire, encore que, chez les conservateurs, l'importance accordée à la formation ait sans doute à voir avec le nombre élevé de députés sortants (dont 70 % avaient pour agents des personnes spécialement formées). Les circonscriptions étaient divisées selon leurs chances de victoire : les agents ayant d'excellentes chances d'obtenir des sièges pouvaient compter sur un programme de formation à la différence de ceux dont les chances étaient nulles.

Les réponses relatives au sexe des candidats révèlent ici encore des différences. Les femmes incapables de s'assurer les services d'agents et agentes d'expérience ou de professions libérales auraient dû normalement assurer la formation de leurs recrues. Ces dernières étaient au contraire désavantagées en la matière. Le tableau indique également que les non-membres d'une profession libérale (comptabilité ou droit) n'ont pas cherché à compenser cette lacune par une formation spéciale. Il semble que les programmes de formation intéressent autant sinon plus les professionnels. Ces personnes ont peut-être un sens plus aigu des obligations légales qu'elles endossent.

Le tableau 3.6 révèle en outre que les partis semblaient assumer eux-mêmes la responsabilité première de la formation au poste d'agent ou agente. En tout, 45 % des réponses signalent une participation aux programmes de formation du parti, ce qui équivaut au double des participations aux programmes du directeur général des élections. Tel a été en particulier le cas au PC et au NPD, qui ont formé plus de la moitié de leurs recrues. Par contre, l'expérience libérale trahit un plus grand laxisme : le parti n'a lui-même formé qu'à peine 43 % des siennes. Pour ce qui est de la formation dispensée par le directeur général des élections, la minorité de ses bénéficiaires appartenaient au PLC et la majorité, au PC, ce qui atteste une fois de plus du soin particulier apporté par ce parti à l'organisation de sa campagne.

Tableau 3.6
Formation des agents officiels à l'élection fédérale de 1988

	Participation à un programme spécial de formation des agents (%)	Nombre de répondants
Parti		
Parti libéral du Canada	43,7	126
Parti progressiste-conservateur du Canada	71,1	114
Nouveau Parti démocratique	62,5	128
Chances de victoire du candidat		
Excellentes	63,2	68
Bonnes	69,9	169
Très faibles	47,1	87
Nulles	41,7	24
Candidat		
Ancien député	62,9	97
N'a jamais été député	57,2	271
Homme	60,8	283
Femme	49,3	75
Profession		
Avocat ou comptable	59,3	177
Autres	58,0	188
Organisation de la formation		
Parti	45,3	371
Directeur général des élections	24,0	371
Une autre instance	1,3	371

Comme le poste d'agent officiel est le rouage essentiel par lequel l'État administre et met en œuvre son régime de dépenses d'élection, il semble évident que le public a tout intérêt à ce que la meilleure formation possible en précède l'intégration. Il ressort de nos données que beaucoup de titulaires ne satisfont pas aux exigences et que l'État n'assure pas la formation nécessaire à la majorité. Ce constat suggère qu'Élections Canada a peut-être fait preuve de négligence à cet égard.

Mais pareille conclusion serait par trop simpliste. L'examen de la formation des agents et agentes rapportée au moment de la présentation des candidatures (donc de leur désignation), nous dévoile une facette importante du problème. De tous les agents des candidats dont la présentation a précédé de plusieurs mois le déclenchement des élections (entre janvier et juin 1988), plus de 70 % ont déclaré avoir pourvu à leur formation. Toutefois, ce taux baisse à un peu plus de

50 % lorsqu'elle l'a précédé immédiatement (de juillet à septembre), et à moins de 40 % lorsqu'elle l'a suivi. En cas de présentation postérieure au déclenchement des élections, il est évident que le personnel d'Élections Canada peut difficilement assurer la formation de l'ensemble des retardataires et que ces personnes ne peuvent guère se libérer au plus fort de la campagne dont elles ont la responsabilité.

CONCLUSION

Il serait imprudent de tirer de ces quelques observations de portée limitée des conclusions hâtives sur les agents officiels à une seule élection, mais il est permis de soulever trois questions d'intérêt général. Celles-ci ont trait aux différences observées avec constance entre les agents relevant d'un parti, se trouvant dans des conjonctures politiques, et représentant qui des hommes qui des femmes.

Le rôle d'agent officiel est souvent vu comme un rôle technique, un rôle administratif spécialisé, qui ne devrait donc pas varier avec les partis. Aussi est-il surprenant d'observer, à l'égard de toutes les variables pour lesquelles nous possédons des données, des différences marquées entre ceux-ci. En effet, ces disparités se sont presque invariablement avérées les plus importantes, plus même que les écarts entre les candidats ou les écarts selon la conjoncture locale. Sans trop exagérer, il est possible de schématiser l'approche de la nomination des agents officiels adoptée par chaque parti.

Le *Parti progressiste-conservateur du Canada* (PC) a un système où les décisionnaires sont les candidats, qui se choisissent pour agents des membres de professions libérales alliant expérience et formation. Ce modèle, qu'explique en partie le nombre élevé d'aspirants à un renouvellement de mandat en 1988, en dit long sur la machine électorale bien rodée et disciplinée dont le parti s'est doté, non sans effort, en quelques années.

Le *Nouveau Parti démocratique* a un style différent, le style normalement attendu d'un parti de masse qui met depuis longtemps l'accent sur le contrôle et la participation de la base. Les associations de circonscription y sont beaucoup plus susceptibles de désigner elles-mêmes le titulaire du poste d'agent officiel, qui a de bien meilleures chances de participer pleinement à l'organisation de la campagne. L'image que projette l'agent est dès lors celle d'une personne au service tant du parti que du candidat. Et cette personne est beaucoup moins susceptible d'avoir pour profession habituelle le droit ou la comptabilité, sans doute parce que les bureaux d'association n'acceptent au poste d'agent officiel que des membres de longue date du parti. Trait révélateur de la confiance notoire qu'a celui-ci dans l'éducation, la

participation à un programme de formation y est acquise autant que faire se peut.

Reste le *Parti libéral du Canada*, qui projette l'image d'un parti traditionnel de cadres dominé par les notables de la circonscription. Ses agents, à l'instar de leurs homologues du PC, focalisent leurs activités sur les candidats, mais ne participent pas d'aussi près au déroulement de la campagne. Appartenant en plus grand nombre à l'élite que leurs homologues des partis adverses, ces personnes ont en revanche moins d'expérience et de formation. Ces lacunes dénotent une approche quelque peu brouillonne de l'administration des campagnes locales. Que ce laxisme soit ou non le reliquat de l'exercice prolongé du pouvoir est difficile à dire, mais il dessert à coup sûr le parti comme ses candidats.

Si l'État doit continuer de s'en remettre aux agents officiels en tant que rouages essentiels du mécanisme d'application de la réglementation des dépenses d'élection, il doit reconnaître que les partis n'y contribuent pas également. Cela soulève des questions quant à ces influences sur l'efficacité des agents et, le cas échéant, quant à la nécessité de préciser encore davantage les exigences du poste. Une autre solution serait qu'Élections Canada assure le respect uniforme de ses normes en intensifiant la formation (en cours de campagne, si besoin est).

Notre étude montre également que plus favorable est le pronostic de victoire émis par l'association de circonscription, meilleures sont la participation et la formation de l'agent, qui sera plus susceptible d'avoir été recruté au sein des professions libérales, par décision même du candidat. Le respect des règles établies revêt d'autant plus d'importance à ses yeux que les chances de victoire sont grandes. Il va sans dire que c'est précisément ce qu'exige l'intérêt public, car c'est justement dans ces circonstances que sont le plus tentants le dépassement du plafond de dépenses d'élection et certaines autres infractions. Les partis n'ont guère intérêt à se comporter de la sorte dans les circonscriptions où la victoire leur échappe. Il n'y aurait peut-être pas lieu d'y suivre la lutte de très près, n'était-ce que l'État exige la conformité uniforme à ses normes. Il ne s'agit pas simplement d'une question de principe : dans nombre de grandes régions urbaines du pays, les ressources électorales (humaines et financières) peuvent facilement migrer vers des circonscriptions avoisinantes où elles peuvent servir à des fins électoralement plus rentables. Le bon fonctionnement du système exige qu'on en surveille toutes les composantes.

Notre dernière observation concerne les différences entre les agents selon qu'ils représentent les intérêts d'un homme ou d'une femme.

Peut-être ces différences n'affectent-elles en rien le fonctionnement normal du système, mais elles témoignent des nombreuses entraves aux efforts des Canadiennes pour rivaliser « suivant des règles de jeu équitables » avec les hommes qui dominent depuis si longtemps la vie politique de notre pays. Le moins que puisse faire Élections Canada, c'est un effort tout particulier pour que les agents et agentes des candidates reçoivent l'aide et la formation voulues, faisant ainsi progresser le système électoral dans la voie de l'équité.

ANNEXE
SONDAGE SUR LA PRÉSENTATION DES CANDIDATURES EN 1988

Au moment des élections fédérales de 1988, toutes les associations de circonscription, libérales, conservatrices et néo-démocrates, ont fait l'objet d'un sondage par voie postale en vue de recueillir des données sur les modalités et les résultats de la présentation des candidatures. Tous les agents officiels des trois principaux partis canadiens ont reçu le questionnaire, si bien qu'il nous a été possible de réunir des informations sur ces personnes elles-mêmes. Les questions les concernant directement sont reproduites ci-dessous.

R.K. Carty, de l'Université de la Colombie-Britannique, et Lynda Erickson, de l'Université Simon Fraser, ont effectué le sondage. Le taux de réponse a été de 42 %, et l'échantillon est représentatif des partis, des régions et des communautés linguistiques ainsi que des victoires et des défaites. L'étude de la présentation des candidatures effectuée par Carty et Erickson (1991) pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis présente une analyse des résultats de ce sondage.

Questionnaire

1. Qui a pris la décision de vous nommer au poste d'agent électoral officiel ?

   ❒ Le bureau de l'association de votre circonscription

   ❒ Le candidat ou la candidate

   ❒ Un ou une cadre du parti n'appartenant pas à la circonscription

   ❒ Une autre instance (précisez) _____

2. Avez-vous déjà occupé un poste d'agent officiel lors de précédentes élections fédérales ?

   ❒ Oui ❒ Non

   Si oui, précisez lesquelles ? _____

3. Le parti rétribue-t-il vos services ?

   ❒ Oui ❒ Non

4. Avez-vous déjà participé à un programme spécial de formation ?

   ❒ Oui ❒ Non

   Si oui, qui l'a mis sur pied ?

   ❒ Mon parti

   ❒ Le directeur général des élections

   ❒ Une autre instance (précisez) _____

5. Quelle est votre profession habituelle ? _____

6. En tant qu'agent ou agente, avez-vous joué de plein droit un rôle actif au comité de planification de la campagne de votre circonscription ?

   ❒ Oui ❒ Non

NOTE

1. Nous entendons par là que leurs recrues n'exercent pas des « professions libérales », terme qui a ici le sens étroit de droit et de comptabilité.

RÉFÉRENCES

Abréviation :
L.R.C. Lois révisées du Canada

Canada, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

Carty, R.K., et Lynda Erickson, « L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Chefs, candidats et candidates, et organisation*, vol. 13 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Parti progressiste-conservateur du Canada, *Guide d'organisation de la campagne*, Ottawa, Le Parti, 1988.

4

LES LUTTES ÉLECTORALES, LES DÉPENSES D'ÉLECTION ET L'AVANTAGE DU DÉPUTÉ SORTANT

D. Keith Heintzman

LA PRÉSENTE ÉTUDE constitue une évaluation empirique de la compétition dans les circonscriptions, à l'occasion des récentes élections générales canadiennes. Elle tente de déterminer dans quelle mesure les facteurs suivants confèrent possiblement un avantage dans la lutte électorale, soit le candidat ou la candidate, la campagne dans la circonscription et l'allégeance partisane. Notre analyse empirique considère en particulier la pertinence de la situation de député sortant, de l'activité de sollicitation des votes (y compris les dépenses électorales) et des changements dans les intentions de vote en tant qu'éléments facilitant la compréhension de l'équité en matière de compétition. Chaque facteur est susceptible de conférer un avantage électoral qui risque d'amener la lutte sur un terrain inégal ou biaisé face à certains candidats. Bien que cette proposition soit en partie théorique, le but de la présente étude est d'évaluer les conséquences relatives de chaque facteur sur les résultats des élections canadiennes.

Une grande partie de la documentation sur ce sujet tend à employer un cadre de référence appelé « choix public », décrit ci-dessous. Cependant, la question de l'avantage n'est pas strictement un principe abstrait d'inégalité de la position électorale initiale. En pratique, les biais relevés posent également la question de l'influence relative des avantages sur les résultats, sans qu'ils ne les déterminent nécessairement (comparer Rawls 1971 et Nozick 1974). La démarche retenue dans la présente étude est d'ordre pratique. Elle est conçue pour mesurer les avantages relatifs attribuables à la situation de député sortant et

au genre de campagne menée, sur les changements dans le choix partisan exprimé, afin de décrire des influences comparables et, conséquemment, la portée de la compétition dans les circonscriptions au Canada.

La question de l'avantage en compétition est abordée en partie à travers la notion d'influence stratégique ou de ressources qui joue dans toute élection. Premièrement, les candidats précédemment élus, c'est-à-dire les députés sortants, entrent dans la course en ayant déjà l'expérience de représentants du peuple. Par conséquent, ils peuvent disposer d'un atout supplémentaire, l'avantage de la notoriété. Deuxièmement, une grande capacité de financement ou une combinaison de sollicitation des votes et de dépenses peuvent conférer un autre avantage grâce à un meilleur accès au public. Cette situation a amené l'imposition de plafonds aux dépenses électorales au Canada. Troisièmement, la question de la stabilité plus ou moins grande du soutien partisan, c'est-à-dire la fidélité soutenue d'un électeur envers un parti politique au cours d'une période de temps, constitue une condition stratégique supplémentaire. On insiste principalement sur l'influence relative des deux premiers éléments sur le choix que pose l'électeur ou l'électrice, lequel peut être conditionné par le troisième.

La plupart des recherches sur les élections canadiennes tendent à définir l'élection comme une lutte à l'échelle nationale. Dans cette étude, le point de vue exprimé est que l'élection peut être considérée comme le résultat de quelque 300 « luttes de circonscription » (Blake 1978). Malheureusement, les études sur les élections canadiennes dans les circonscriptions ont eu tendance à examiner de façon isolée les conditions locales de la situation de député sortant, de la sollicitation des votes, du financement des candidats et du comportement des électeurs sans tenir compte de leurs effets combinés. Si l'on désire comparer des influences, il est indéniable que le fait d'avoir été député et d'avoir fourni des services, tout comme l'image de marque qui en résulte, procure des avantages électoraux. Ces avantages ne devraient pas être considérés comme une influence injustifiée puisqu'ils découlent de l'idée de la représentation acceptée au Canada. Un des aspects du système électoral canadien est le lien direct existant dans les circonscriptions entre le député et ses commettants (Québec, Commission 1984). Or, il s'agit de déterminer l'importance de cet avantage. Si le fait de se présenter comme député sortant offre un avantage suffisamment important pour éclipser les autres candidats, qui n'ont que leur campagne pour peut-être atteindre un niveau analogue de notoriété publique, la lutte pourrait alors être jugée inéquitable. La question est donc d'évaluer l'importance de l'avantage

électoral attribuable à la situation de député sortant comparativement à l'avantage qu'on peut retirer de la campagne elle-même. Lorsque ces aspects parallèles ont été étudiés aux États-Unis et au Royaume-Uni, il s'est avéré qu'en comparaison avec le Canada, la compétition entre les candidats y était restreinte (Blake 1991; Jacobson 1987b; Johnston *et al.* 1989). La situation différente du Canada laisse supposer que, contrairement aux deux autres pays, un candidat pourrait s'y attirer assez de notoriété et contrebalancer l'avantage du député sortant, s'il s'engageait résolument dans la sollicitation des votes, des débats et des activités d'ordre publicitaire, et s'il avait accès à des ressources financières suffisantes pour organiser une campagne compétitive.

Des recherches analogues entreprises antérieurement au Canada présentaient plusieurs failles empiriques. Premièrement, aucune évaluation de l'influence relative du comportement partisan, des caractéristiques des candidats et candidates et de la propagande électorale sur les résultats de l'élection n'a été incluse dans les travaux sur le Canada. Par conséquent, la recherche canadienne ne présente qu'un portrait incomplet. Deuxièmement, les études antérieures se sont principalement fondées sur des données globales, prenant la circonscription comme unité d'analyse. Or, les mesures de cette macro-analyse ne peuvent saisir que dans une moindre mesure les effets électoraux grâce à des indices de la situation de député sortant, de l'allégeance politique lors du scrutin précédent, du vote résultant ou des transferts de vote, des dépenses et des contributions électorales. Tous ces facteurs peuvent influer sur une élection, mais comme éléments stratégiques, ils ne permettent pas une évaluation directe du choix qui s'opère au moment d'inscrire un vote. Bien que l'analyse de données globales constitue une option de recherche valable, elle comporte plusieurs lacunes méthodologiques qui ne peuvent être comblées que par une analyse similaire utilisant les résultats d'enquêtes ou de sondages. La présente étude utilise les deux méthodes, recourant aux sondages pour traiter de l'aspect spécifique du choix arrêté par des particuliers, et à l'analyse des données globales sur la circonscription pour étudier le contexte stratégique de la campagne et de la réglementation électorale.

Ayant postulé l'existence d'une compétition réelle au niveau local, nous ferons d'abord état des écarts relevés jusqu'ici dans la recherche et du besoin d'agréger les données et de les comparer. L'étude s'attache ensuite à comparer les conclusions de l'enquête et les données globales sur la circonscription. Dans chaque cas, le but est de comprendre l'interaction entre la situation de député sortant et la campagne électorale en présence d'autres facteurs, dont les paramètres nationaux.

On procède aussi à l'examen de la documentation et d'études empiriques sur l'incidence de la situation de député sortant dans une campagne donnée tant au micro-niveau qu'au macro-niveau de l'analyse. En dernier lieu, on considère les répercussions des conclusions de l'étude sur la réglementation des campagnes et la compétition électorale.

LE CONTEXTE ENTOURANT LA SITUATION DE DÉPUTÉ SORTANT ET LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

Afin de comprendre la compétitivité entre les candidats et candidates dans les circonscriptions, il faut d'abord admettre le principe multidimensionnel de la lutte électorale. La question est alors de déterminer si l'expression d'une préférence pour un représentant (parti ou candidat) au moyen d'un vote est un choix positif (favorable) ou négatif (défavorable). L'instabilité de l'électorat ces vingt dernières années, et particulièrement la chute du soutien accordé au parti au pouvoir au milieu de son terme, brosse un tableau incomplet de la situation (Clarke *et al.* 1991, 159–161). Cette constatation ne signifie pas nécessairement que l'électeur ou l'électrice a changé sa préférence politique. D'autres enquêtes plus détaillées indiquent qu'un changement dans la préférence peut être davantage le signe d'un jugement négatif (Clarke et Stewart 1987, 393 et 394). Selon les résultats successifs des sondages Gallup, la préférence partisane entre les élections reflète surtout une antipathie à l'égard des autres partis, plutôt qu'une attirance pour le parti choisi. Par exemple, en 1982, 38 % des personnes qui ont indiqué une préférence exprimaient leur sympathie à l'endroit d'un parti, et 47 % leur antipathie à l'égard des autres partis (avec 15 % d'indécis); en 1983, 46 % des répondants ont été motivés par leur sympathie pour un parti et 44 % par leur aversion contre les autres partis (11 % d'indécis); enfin, en 1987, 40 % des électeurs ont basé leur décision sur un sentiment favorable au parti choisi alors que 50 % donnaient comme raison un ressentiment envers les autres partis (10 % d'indécis) (Gallup 1982, 1983 et 1987).

Cette distinction sympathie/antipathie dans la nature spécifique de la préférence apparente est pertinente à un ensemble de différences dans les luttes électorales, que Riker (1982) appelle « le libéralisme contre le populisme ». Le populisme est associé à l'expression, par le vote, d'une préférence pour un point de vue ou un candidat en particulier. Si un avantage électoral est tel qu'un courant de sympathie populiste en faveur d'un changement d'allégeance peut être dominé par un avantage institutionnel tel que la situation de député sortant, il peut y avoir lieu de s'inquiéter. Les enquêtes précédentes et les

preuves présentées dans cette étude laissent entrevoir une réelle préférence pour le député sortant en tant qu'entité connue au début d'une élection, lui conférant un avantage de l'ordre de 5 % du vote. Il ne s'agit toutefois que d'un tableau partiel. Inversement, la notion de libéralisme de Riker traduit un vote négatif à l'endroit d'un parti. Cette solution de remplacement est un jugement rétrospectif qui n'est pas fondé sur des promesses. Autrement dit « mettons les vauriens dehors ». Si la puissance d'un tel vote négatif peut également être neutralisée par la situation de député sortant, il y a lieu de s'inquiéter encore davantage de l'impartialité d'une élection. L'étude des autres facteurs d'influence démontre encore davantage l'existence d'une préférence pour un candidat différent, attribuable en grande partie aux efforts déployés pendant la campagne. Les données recueillies indiquent aussi qu'une partie importante du vote est dirigée contre les députés sortants lorsqu'il y a une forte participation électorale, situation qui favorise les aspirants. L'examen de ces divers aspects de la lutte électorale démontre que l'absence de compétitivité au niveau de la circonscription est loin d'être aussi préoccupante au Canada qu'elle l'est dans d'autres pays.

Des études réalisées par Krashinsky et Milne (1983, 1985a, 1985b, 1986, 1991) ont établi qu'au Canada le statut de député sortant confère un avantage de 4 à 6 % du vote. Leur recherche s'appuie sur un modèle d'avantages reflétant un vote positif net pour les députés sortants. Leur évaluation n'a révélé ni augmentation ni baisse avec le temps, mais les effets de la situation de député sortant varient selon le parti politique et selon les mouvements massifs de suffrages d'un parti à un autre à travers les élections. À l'exception de l'avantage décrit plus haut, l'interaction entre les divers facteurs influençant l'issue d'une élection et la situation de député sortant n'a pas d'effets clairs et nets. N'ayant pas considéré les dépenses électorales des candidats, les études précédentes sur la situation de député sortant n'ont pu mesurer l'influence possible de la propagande électorale. Elles démontrent, preuves considérables à l'appui, l'existence d'un certain avantage. Cependant, sans comparaison avec l'activité inhérente à une campagne électorale, il s'agit d'un tableau partiel et l'influence relative de la situation de député sortant n'est pas déterminée.

D'autres études ont tenté de démontrer que les efforts déployés dans une campagne se traduisent par un accroissement appréciable du nombre de votes reçus. La recherche d'Isenberg (1980 et 1981) a tenté, de façon rudimentaire, d'établir un lien entre les dépenses (en dollars) et les votes (en nombre), mais elle traite des campagnes électorales de façon trop indirecte et sans une appréciation suffisante du contexte

électoral global. Ne tenant pas compte des limites de dépenses et des résultats des scrutins précédents, isolée du déroulement de la campagne et du contexte politique partisan, l'analyse du rapport entre les dépenses et les votes manque de rigueur. D'autres études ont établi le rapport entre les dépenses et les votes de façon à inclure l'influence de la situation de député sortant. À l'instar d'autres recherches analogues sur les élections américaines, cette étude laisse entendre que l'activité électorale du député sortant ne rapporte pas autant de votes que les dépenses encourues par les autres candidats. On peut donc conclure que la réglementation électorale avantage le député sortant en limitant la compétition (Palda et Palda 1985).

En règle générale, les études sur la rentabilité des dépenses électorales considèrent les campagnes comme des marchés libres d'échange d'informations et de votes (Palda 1973). Cependant, comme elles ont tendance à négliger l'évolution du vote au cours des années (c'est-à-dire le contexte d'allégeance à un parti politique, confirmé en partie par la constance du comportement électoral), la fiabilité de leurs conclusions s'en trouve affaiblie. Les études ayant tenu compte du contexte partisan ont constaté son importance (Palda 1985). D'autres recherches utilisant ce cadre d'optimisation anticipée des services ont établi que les résultats d'élections précédentes contribuent à expliquer les dépenses. En insistant davantage sur le contexte politique, on accrédite la situation politique stratégique comme condition de la lutte électorale. En particulier, le degré de compétitivité partisane exerce un effet important sur l'augmentation des dépenses électorales (Coyte et Landon 1989). Cependant, l'analyse ne dépasse pas les facteurs déterminants des dépenses pour englober, par exemple, l'influence des dépenses sur les résultats électoraux. Le modèle d'explication des dépenses de Coyte et Landon laisse également entendre que les députés sortants ne dépensent pas nécessairement plus que les autres candidats. Toutefois, cette conclusion n'est pas objective compte tenu de l'utilisation sélective de variables telles que le contexte partisan du vote précédent qui, par définition, est relié à la situation de député sortant. L'utilité de comparer les perspectives d'échange d'informations et de concours stratégique s'illustre ainsi : en ne tenant pas compte du vécu politique antérieur, de son évolution, de ses effets, l'approche de l'échange d'informations sépare l'état de député sortant ou la campagne électorale de la situation partisane. C'est pourtant cette situation réelle et connue au début de la campagne qui a initialement permis au député sortant d'être élu.

Les études passées en revue ne constituent donc que les pièces éparses du casse-tête des élections canadiennes de circonscription;

le portrait global nous manque. Étant donné l'ensemble de contrôles contextuels inhérents à ces travaux empiriques, l'exclusion de toute autre influence électorale en limite les applications politiques. Plus importante que la spécification appropriée du contexte, l'utilisation isolée des modèles de campagne électorale, de situation de député sortant et de fidélité partisane ne permet pas une comparaison équilibrée de leur influence respective dans une élection. Il en résulte un effet de distorsion sur le portrait global. Le plus surprenant, c'est qu'on aurait pu éviter cette distorsion : en effet, la situation de député sortant, la campagne électorale et les comportements partisans antérieurs peuvent tous être mesurés au même point de collecte des données employées dans ce type de recherche, soit les résultats globaux des circonscriptions.

Les recommandations basées sur des études macropolitiques présentent également un autre problème, l'erreur « écologique », commise en tirant une conclusion à partir d'une collectivité, comme une circonscription dans son ensemble, et appliquée à des individus, comme si la somme des électeurs et électrices d'une circonscription avait quelque chose à voir avec les comportements électoraux des individus. Sowell (1980, 97 et 98) qualifie d'animiste l'erreur qui consiste à attribuer un événement ou l'action d'une collectivité soit à la somme des intentions des personnes, soit aux effets d'un principe sous-jacent pouvant être tiré d'une moyenne statistique de l'ensemble. L'interprétation des résultats peut entraîner un potentiel d'erreurs élevé. En effet, les circonscriptions ne décident pas de voter ou non, ce sont les personnes qui le font. Cependant, les dernières élections au Canada se sont également déroulées dans un cadre réglementaire qui doit être évalué en fonction de la circonscription. Par conséquent, l'analyse au niveau global, bien que limitée, est également nécessaire.

L'erreur écologique mérite une attention spéciale étant donné que l'explication des effets de la situation de député sortant comporte des prémisses « motivationnelles ». Toute une série de conclusions empiriques repose sur l'hypothèse d'un calcul de rentabilité dans un échange d'informations. Élaborée à partir de la théorie économique de Downs sur les appuis politiques, la perspective de choix public envisage un échange où deux parties rationnelles tiennent compte des coûts de l'information, de leurs préférences et de la probabilité de réaliser un bénéfice net. Elles agissent en agents libres calculant le rendement prévu (Downs 1957). Cette perspective s'applique aux deux parties engagées dans le réseau information-vote lorsque l'activité électorale d'un candidat est considérée comme un investissement favorisant l'accès au public, ou lorsque la situation d'entité connue du

député sortant réduit les « coûts » de collecte d'informations de l'électeur. Il faut faire preuve de prudence en utilisant l'information globale pour analyser la relation entre deux problèmes divergents : il y a d'une part, une structure institutionnelle et une stabilité à plus long terme qu'une analyse globale peut saisir, tels la situation de député sortant, le financement et l'esprit partisan; et d'autre part, la motivation inhérente aux choix individuels à court terme que la campagne électorale peut influencer.

Étant donné que la relation d'échange du choix public présuppose un élement de motivation, il ne s'agit pas d'un marché simpliste où « l'argent achète des votes ». Elle sous-entend une condition préalable basée sur l'accès, la connaissance et la reconnaissance qui exige la formulation d'hypothèses informatives sur l'individu. Le modèle d'échange entre acteurs rationnels peut également s'appliquer à la situation de député sortant. Il intègre la notion d'un vote rétrospectif réducteur de coûts, où le choix de l'électeur se limite à accepter ou à rejeter la feuille de route de son député. L'exercice du vote pour ou contre un député sortant peut être considéré comme un élément réducteur des coûts d'information pour l'électeur qui n'a pas à s'efforcer de connaître un nouveau candidat (Kiewiet 1983; Fiorina 1981; Alt et Chrystal 1983). Comme on le verra ci-dessous, l'avantage attribuable à la situation de député sortant est probablement fondé davantage sur une stabilité dans l'appui que sur le gain de nouveaux partisans.

Le modèle du choix public présuppose un choix individuel en considérant l'électeur comme un agent libre, en dehors du contexte plus général. À l'opposé, l'approche sociologique explique la préférence politique par les caractéristiques historiques communes des personnes ou des divisions sociales (par exemple la langue, la région, l'ethnie ou la situation socio-économique) (Lipset et Rokkan 1967; Blake 1978; Chapman et Palda 1983; Clarke et Stewart 1987). La solution de rechange au choix public repose davantage sur une explication contextuelle. Selon ce point de vue, des actions telles que le vote incarnent des normes sociales ou des comportements appropriés façonnés par l'expérience vécue ou par l'éducation antérieure (Winn et McMenemy 1976, chapitres 4–6; Clarke *et al.* 1980, chapitre 4). En outre, l'apprentissage peut donner des choix plus durables que la perspective « libre marché/libre choix » du modèle de l'électeur rationnel. Dans le modèle de substitution, la campagne est un facteur important étant donné qu'elle touche directement au transfert de votes à court terme; le modèle est donc très dynamique. Dans le modèle de comportement appris ou de conditions sociales, les expériences de l'électeur et le contexte de ses votes précédents sont davantage accrédités en tant que

facteurs de stabilité; ce modèle est donc plus statique. Pour une évaluation convenable de ces modèles dans une élection entre candidats, les deux perspectives doivent être comparées puisque chacune d'elles influence différemment les résultats électoraux. L'information tirée des sondages capte les dynamiques individuelles, et les données regroupées ou l'agrégat saisissent davantage les contraintes structurelles. Pour cette raison, on doit utiliser les micro-données et les macro-données dans l'analyse, étant donné la nature du modèle du choix public dans le milieu réglementé des campagnes électorales canadiennes.

Les travaux sur l'avantage d'être député gouvernemental sortant, basés sur les données globales ou sur les données d'enquêtes, démontrent le besoin d'une comparaison méthodologique. Dans la tradition de Downs, on s'attend à ce que les politiques gouvernementales soient acceptées ou rejetées lors des élections selon le bien-être économique des électeurs et électrices. L'analyse au macro-niveau tend à soutenir cette hypothèse de l'électeur rationnel au Canada, particulièrement en regard de l'inflation, du revenu et du chômage (Happy 1984 et 1989). Voyant l'élection comme un marché libre, cette perspective exclut toutefois le contexte politique partisan. Une telle omission engendre une représentation erronée des résultats qui n'est pas sans rappeler celle de la perspective économique de l'influence électorale des dépenses pour gagner des votes. Inversement, l'analyse au micro-niveau n'a pas réussi à fournir de preuves étayant la thèse de la situation de député gouvernemental sortant (Johnston 1983). Toutefois, lorsque des hypothèses spécifiques, comme l'aversion du public à l'égard de l'inflation, sont généralisées au cours des années dans l'ensemble des données d'enquêtes, un certain soutien descriptif apparaît de nouveau (Johnston 1986, chapitres 4 et 5). Les résultats de ces travaux sont contradictoires compte tenu de la distinction entre le micro-niveau et le macro-niveau, bien qu'on puisse utiliser le même cadre de rendement anticipé comme facteur explicatif. Différentes méthodes utilisant différentes bases de données risquent de produire des résultats divergents ou contraires. Le rassemblement des personnes dans une collectivité (circonscription) réduit l'individualité à une moyenne. Cela aboutit à une divergence entre l'explication et la réalité puisque l'explication est enracinée dans un choix personnel, alors que la réalité est mesurée dans l'ensemble.

L'idée de choix personnel sous-entend une perspective dynamique du vote. Cependant, afin de saisir la dynamique des éléments soustraits de la masse stable au cours des années, l'empirisme du niveau global présume un degré de stabilité chez les personnes qui

constituent la circonscription. On présuppose le même taux de participation par les mêmes personnes d'une élection à une autre étant donné que par définition, on ne considère que le groupe (Krashinsky et Milne 1991). Mais, lorsque le libre choix de participer ou non est intégré aux règlements du système électoral, la notion de l'individu stable s'en trouve affaiblie. En outre, les données globales ne peuvent tenir compte des rivalités psychologiques qui sous-tendent des jugements sur le leadership et les thèmes, sentiments par ailleurs volatiles (Clarke *et al.* 1991). Par leur incapacité à tenir compte d'un grand nombre de facteurs, les recherches actuelles basées presque entièrement sur l'analyse globale peuvent avoir tendance à surestimer l'influence de la lutte de circonscription, y compris le candidat et la campagne. Les données au macro-niveau sont nécessaires à l'étude des effets structurels de la réglementation électorale, comme les limites de dépenses; par conséquent, leur utilisation est également requise.

En contrepartie, l'analyse de sondages au micro-niveau peut également s'appliquer à la situation de député sortant, à la partisanerie et à certains éléments des campagnes électorales, mais elle souffre de déficiences aussi graves que les analyses de macro-niveau. Le rappel des répondants s'est avéré d'une fiabilité douteuse (Weir 1975; MacDermid 1989). L'exactitude des rappels est particulièrement importante pour mesurer un aspect de la partisanerie qui relève également du macro-niveau, à savoir les tendances des votes précédents dans une circonscription ou le degré de fidélité au parti (LeDuc *et al.* 1980). Les sondages peuvent également comporter des échantillonnages biaisés ou incomplets lorsque l'étude aborde plusieurs sujets — comme dans la présente étude — tels la situation de député sortant, la campagne électorale et le comportement partisan. La prise en considération de facteurs de plus en plus nombreux résulte invariablement en un échantillon de valeur nettement réduite et, par définition, de moins en moins représentatif à mesure que diminuent les chances de pouvoir répondre à toutes les questions. Mais si les études fondées uniquement sur des données globales comportent des lacunes, les recherches portant seulement sur les données de sondages s'avèrent elles aussi insuffisantes.

Tout en admettant les limites respectives des deux méthodes, la comparaison des données des sondages et des données globales devrait donner une image plus claire de la relation entre la situation de député sortant et la campagne électorale. Contrairement aux résultats des recherches examinées ci-dessus, les conclusions de cette étude sur la situation de député sortant, la campagne électorale et la stabilité de l'esprit partisan indiquent une convergence entre les

résultats des sondages et les résultats globaux. Les campagnes électorales ont un effet considérable sur les élections canadiennes de circonscription, un effet nettement plus important que la situation de député sortant. Une comparaison des influences de la campagne électorale et de la situation de député sortant démontre que l'augmentation des limites de dépenses pourrait améliorer la compétition en éliminant l'avantage marginal détenu par les députés sortants. Dans la mesure où une élection entraîne la sélection d'un représentant, un tel changement peut, jusqu'à un certain point, améliorer la qualité du choix politique au Canada. C'est précisément là que la question de la campagne électorale est importante.

L'ANALYSE DE MICRO-NIVEAU

Les choix de vote fondés sur un thème unique, voter pour un candidat local par exemple, occupent une place marginale au Canada. Lors d'élections générales, l'effet des candidats et candidates dans leur circonscription s'est avéré modeste et en déclin avec le temps, à l'exception de l'élection de 1988 (Irvine 1982, 761; Clarke *et al.* 1991, 115). D'autres facteurs à court terme sont généralement plus importants : la tenue d'une campagne nationale, les débats des chefs, la perception différente des chefs et de leur parti respectif, et l'importance variable des enjeux électoraux (Clarke *et al.* 1980, 1984 et 1991). Pour obtenir une évaluation fiable, on doit pouvoir isoler l'effet local en le comparant à tout un ensemble de motivations concurrentielles influençant le vote.

Trois sondages distincts menés au même moment de la campagne de 1988 font ressortir la faiblesse du facteur candidat dans la décision de l'électeur (voir le tableau 4.1)[1]. Dans un sondage à la sortie des bureaux de vote, on a remis aux répondants une liste de choix et seulement 17 % des répondants ont indiqué « le candidat » comme raison de leur vote. Un deuxième sondage (Institut canadien d'opinion publique) offrait plus d'options aux répondants et la pertinence du facteur candidat a chuté à 7.7 %. Lorsque les répondants ont plus de choix de réponses, le facteur « candidat local » devient considérablement moins important. Sans liste d'options, moins de 1 % des membres de l'échantillon de 1988 ont indiqué le candidat comme la première ou la deuxième raison de leur choix. Cependant, bien que ces résultats montrent que le facteur candidat n'occupe pas une place prépondérante, il n'est pas nécessairement négligeable. De fait, en excluant les facteurs divergents de cet ordre, comme toujours voter pour le même parti, ces sondages tendent à aboutir à une fausse estimation de la force et de l'importance d'un élément explicatif isolé.

Tableau 4.1
Raisons invoquées pour le vote, élection 1988
(en pourcentage)

Sondage à la sortie du bureau de scrutin	
Thèmes	51,5
Parti	19,4
Chef	12,9
Candidat	16,7
(N = 2 423)	
Comité d'élection (Élection 1988)	
Position du candidat du parti ou du chef du parti sur les thèmes	50,4
Vision générale du parti	19,0
Vision générale et position du parti sur les thèmes	11,5
Qualités personnelles du chef	5,4
Qualités personnelles et position du chef sur les thèmes	1,4
Qualités personnelles du candidat	9,7
Qualités personnelles et position du candidat sur les thèmes	2,7
(N = 1 007)	
Sondage de l'Institut canadien d'opinion publique (décembre 1988)	
Libre-échange	27,7
Autres politiques	7,7
Philosophie du parti	11,1
Antécédents	10,4
Besoin de changements	5,2
Habitudes de vote ancrées	7,2
Leadership	14,2
Candidat local	7,7
Divers	8,7
(N = 901)	

Source : Voir la note 1.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, les pourcentages ne totalisent pas toujours 100.

Il est impossible d'analyser l'ensemble des facteurs énumérés dans le tableau 4.1, car les indices nécessaires n'ont pas été regroupés dans un seul ensemble de données. Toutefois, les Études électorales canadiennes de 1988 permettent d'en examiner certains aspects importants, comme la fidélité à un parti, la direction, la situation de député sortant et la sollicitation des votes. Comme le démontre le tableau 4.1, plus il y a de variations entre les motifs du vote, moins le facteur candidat est important. Étant donné l'écart entre les raisons de voter et l'absence relative du facteur candidat, il faut se tourner vers les effets possibles en combinaison. Cela ne signifie pas que la situation de député sortant d'un candidat soit négligeable, ou que la campagne

dans la circonscription soit sans importance. De fait, les résultats de la présente étude laissent supposer le contraire. Les influences associées au candidat ou à la candidate peuvent en effet se traduire en dispositions favorables à l'égard du chef d'un parti, des thèmes soulevés ou du parti lui-même, et avoir ainsi un effet indirect sur le résultat de l'élection.

Le rapport entre certains des facteurs susmentionnés peut être perçu grâce aux thermomètres utilisés dans des sondages, où la cote de popularité du candidat, des chefs de partis ou du parti lui-même, peut varier entre une valeur de « 0 » indiquant une défaveur extrême, et une valeur de « 100 » indiquant un jugement très positif. Les Études électorales canadiennes de 1988 permettent en outre de comparer les périodes électorales et postélectorales. Les répondants peuvent également être classés selon qu'ils connaissent le statut de député sortant du candidat (et de son parti) ou qu'ils ont ou non été sollicités par le candidat ou les travailleurs d'élection de son parti. Le classement fournit une première comparaison des effets de l'activité de la campagne et de la situation de député sortant sur d'autres préférences liées au parti, au chef et au candidat.

En général, la cote moyenne du chef, du parti ou du candidat est considérablement supérieure si le candidat est un député sortant, ou si le candidat ou l'appareil local du parti a rencontré l'électeur (voir les tableaux 4.2 et 4.3). Dans seulement deux cas portant sur la campagne et sur la cotation du candidat, on ne trouve aucune différence significative entre les groupes particuliers. La situation de député sortant et l'activité de campagne ont donc une incidence positive sur l'influence de la direction, du parti et de la candidature.

Une autre tendance ressort légèrement du thermomètre mesurant les cotes. Dans 14 des 18 comparaisons possibles (y compris les neuf comparaisons du sondage postélectoral), le fait de savoir que le candidat est un député sortant donne au chef, au parti et au candidat une cote supérieure à celle produite par un contact avec l'électeur. Toutefois, la différence n'est pas prononcée, sauf pour certaines différences spécifiques à un parti. Par exemple, dans le sondage postélectoral, les cotes du chef du parti du député sortant connu indiquent toutes de 59 à 60 sur le thermomètre, soit légèrement au-dessus du point neutre de 50. L'effet du contact au cours de la campagne est légèrement inférieur pour le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) et le Nouveau Parti démocratique (NPD) (de 56 à 57), alors que le Parti libéral du Canada (PLC) chute à 49 sur l'échelle. Ceci indique que l'effet de la situation de député sortant sur le parti peut être lié à d'autres facteurs de la campagne électorale.

Tableau 4.2
Cotation thermométrique : sondage sur la période électorale 1988

Cotation du	Échantillon	Parti et cotation thermométrique: Parti progressiste-conservateur du Canada — Cotation	(*N*)	Parti libéral du Canada — Cotation	(*N*)	Nouveau Parti démocratique — Cotation	(*N*)
Chef	Total	51,5	2 566	46,4	2 187	54,4	1 977
	Député sortant[a]	56,1	634***	52,9	117**	62,1	97**
	Non-dép. sort.[b]	49,2	590	45,8	968	54,5	889
Parti	Total	51,4	3 393	48,4	3 407	43,0	3 322
	Député sortant	57,7	689***	57,5	160***	53,4	130***
	Non-dép. sort.	50,2	673	47,9	1 206	42,2	1 203
Candidat	Total	62,1	918	59,1	527	60,4	367
	Député sortant[a]	64,1	643***	68,4	152***	63,1	128
	Non-dép. sort.[b]	57,2	275	55,3	376	59,0	239

Cotation du	Échantillon	Parti et cotation thermométrique: Parti progressiste-conservateur du Canada — Cotation	(*N*)	Parti libéral du Canada — Cotation	(*N*)	Nouveau Parti démocratique — Cotation	(*N*)
Chef	Total	51,5	2 566	46,4	2 187	54,4	1 977
	Contacté	57,2	239***	49,5	197*	63,8	152***
	Non contacté	51,0	2 226	45,9	1 916	53,6	1 750
Parti	Total	51,4	3 393	48,4	3 407	43,0	3 322
	Contacté	57,4	293***	53,5	264***	51,1	217***
	Non contacté	51,0	2 957	47,8	3 002	42,4	2 970
Candidat	Total	62,1	918	59,1	527	60,4	367
	Contacté	68,2	152***	60,2	106	69,2	89***
	Non contacté	60,6	744	58,9	405	56,7	263

Source : Sondage des Études électorales canadiennes sur la période électorale de 1988.

[a]Le répondant savait que le candidat était son député actuel.

[b]Le répondant ne savait pas que le candidat était son député actuel.

Test à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

Les cotes laissent entendre que l'activité de campagne peut égaler en importance la situation de député sortant par rapport aux autres facteurs. Outre les différences dans les cotes moyennes, cela se reflète dans le nombre de répondants rejoints par les partis durant la

Tableau 4.3
Cotation thermométrique : sondage sur la période postélectorale 1988

Cotation du :	Échantillon	Parti et cotation thermométrique: Parti progressiste-conservateur du Canada — Cotation	(*N*)	Parti libéral du Canada — Cotation	(*N*)	Nouveau Parti démocratique — Cotation	(*N*)
Chef	Total	55,6	2 797	47,5	2 709	51,7	2 597
	Député sortant[a]	59,5	608***	59,1	129***	59,8	113***
	Non-dép. sort.[b]	54,0	567	47,5	1 029	52,2	1 006
Parti	Total	56,4	2 865	50,4	2 865	43,6	2 834
	Député sortant	60,2	614***	59,9	132***	54,9	114***
	Non-dép. sort.	54,7	580	51,1	1 062	43,2	1 071
Candidat	Total	58,9	2 021	52,8	1 691	49,8	1 385
	Député sortant	64,5	588***	68,2	124***	66,5	113***
	Non-dép. sort.	54,8	438	51,1	725	48,2	574

Cotation du :	Échantillon	Parti et cotation thermométrique: Parti progressiste-conservateur du Canada — Cotation	(*N*)	Parti libéral du Canada — Cotation	(*N*)	Nouveau Parti démocratique — Cotation	(*N*)
Chef	Total	55,6	2 797	47,5	2 709	51,7	2 597
	Contacté	56,3	762***	48,9	689**	56,5	518***
	Non contacté	51,7	541	45,7	589	50,8	719
Parti	Total	56,4	2 865	50,4	2 865	43,6	2 834
	Contacté	57,7	778***	53,6	723***	50,5	545***
	Non contacté	52,6	549	48,0	605	41,5	768
Candidat	Total	58,9	2 021	52,8	1 691	49,8	1 385
	Contacté	61,4	643***	57,9	550***	59,5	418***
	Non contacté	52,5	373	46,3	347	43,1	358

Source : Sondage des Études électorales canadiennes sur la période postélectorale de 1988.

[a]Le répondant savait que le candidat était son député actuel.

[b]Le répondant ne savait pas que le candidat était son député actuel.

Test à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

campagne. Environ la moitié d'entre eux ont indiqué avoir été rejoints par l'appareil local du parti avant la fin de la campagne électorale, alors que d'après les seuls résultats des sondages en période électorale, moins du quart indiquaient avoir eu un tel contact. Les cotes des chefs, des partis et des candidats indiquent que la situation de député sortant peut

constituer un avantage au début d'une campagne, mais que l'activité électorale prend de l'importance au fur et à la mesure que le scrutin approche.

Les recherches précédentes basées sur des sondages ont davantage porté sur l'influence des candidats et du contact au cours de la campagne que sur les effets de la situation de député sortant. L'étude de Clarke et ses collègues (1980, chapitre 9) sur l'élection de 1974 a constaté qu'au mieux, seulement 5 % des électeurs basent leur vote sur le candidat lui-même. Elle prétend également que le contact personnel au cours de la campagne — par le candidat ou les travailleurs du parti — peut exercer une influence supérieure à celle du courrier ou de la documentation électorale. Une analyse subséquente à variables multiples de Black (1984) a permis de constater que l'activité de campagne a un effet minime sur la dynamique du vote (par exemple, convertir un électeur ou l'influencer afin qu'il change d'allégeance). L'information électorale peut renforcer la prédisposition d'un électeur à voter pour un parti en particulier, mais elle ne joue pas nécessairement un rôle suffisamment important pour le faire passer d'un parti à un autre. Toutefois, les résultats de Black sont quelque peu ambigus quant à l'effet précis de certains types de contact. La rencontre personnelle peut parfois s'avérer importante pour expliquer le choix d'un électeur ou d'une électrice, alors que son effet est négligeable dans d'autres cas.

Mis à part les interrogations d'ordre tactique sur la sollicitation électorale la plus efficace, se pose la question plus générale du candidat et en l'occurrence du député sortant. La sollicitation électorale et la situation de député sortant peuvent être interprétées comme des formes de contact et d'accès, chacune ayant une base plus générale et un aspect plus personnel. Dans la sollicitation électorale, il y a une différence tactique entre le contact personnel par le candidat ou l'appareil de parti et le contact général par le courrier et les médias. Pour le député sortant, il existe aussi une différence apparentée entre l'effet des états de service et la réputation d'être un politicien d'expérience. Les rares sondages qui fournissent des données sur l'avantage conféré par des états de service satisfaisants laissent supposer une faible relation entre la visibilité attribuable au rôle de pourvoyeur de services et un appui électoral accru (Drummond et Fletcher 1980). On trouve également que la portion du public (d'un cinquième à un quart) qui a communiqué avec son député afin d'obtenir de l'aide est généralement satisfaite du service prodigué et du caractère chaleureux du représentant et qu'il en résulte un appui modestement supérieur au gouvernement (Kornberg *et al.* 1980). À l'instar des campagnes électorales, la réputation et les

prestations de services des députés sortants peuvent être évaluées à l'aide des données des sondages disponibles.

Les influences relatives de la situation de député sortant et de l'activité de campagne peuvent être comparées à l'aide d'un modèle analytique intégrant diverses raisons de voter des électeurs et électrices. Nous avons choisi sept mesures des Études électorales canadiennes de 1988, y compris l'évaluation des chefs et des partis qui ne peut être étudiée au niveau macro-analytique. Mais plusieurs de ces mesures peuvent être partiellement applicables au macro-niveau : la fidélité individuelle au parti (démontrée par un vote antérieur), deux mesures sur la situation de député sortant (connu du répondant, et ayant obtenu un service satisfaisant du député), et deux mesures sur l'activité électorale (contact avec le candidat ou des travailleurs d'élection et contact par le biais des dépliants ou du courrier). La situation de député sortant et la sollicitation électorale constituent le point de mire alors qu'un contrôle du comportement partisan et les évaluations du leadership et du parti rendent compte des effets nationaux et plus généraux. Une description plus complète des variables utilisées dans ce modèle est présentée dans l'annexe méthodologique.

Le choix exprimé au moment de voter est difficile à expliquer parce qu'il n'engage que deux valeurs : voter ou ne pas voter pour le parti en question. Cela contredit plusieurs hypothèses de régression linéaire utilisées pour comparer l'importance relative de chaque élément du modèle. Une autre technique modifie l'hypothèse d'une relation directe stricte en lui substituant une probabilité ou une hypothèse logistique de linéarité. Malheureusement, selon la méthode logistique, l'effet direct de chaque facteur de prédiction ne peut être interprété clairement pour expliquer la dichotomie électorale. Chaque méthode étant insatisfaisante en elle-même, les résultats de la régression linéaire et de la régression logistique sont tous deux présentés pour vérifier la fiabilité des conclusions[2]. À des fins de comparaison, les coefficients de régression normalisés (β, poids bêta) des régressions linéaires fournissent des évaluations de l'importance ou de la force explicative de chaque variable. Les *R* des régressions logistiques sont des coefficients analogues aux coefficients bêta.

On s'attend donc à ce que des facteurs comme la connaissance du statut de député sortant d'un candidat, la satisfaction d'avoir été très bien servi par un député sortant, un certain contact avec le candidat, le fait d'avoir voté pour le parti par le passé, des évaluations positives du parti et des évaluations similaires du chef contribuent tous à une explication empirique du vote. On y trouve des explications associées

au jugement, aux dispositions antérieures et à l'information actuelle. En règle générale, ces postulats sont tous appuyés par les résultats, mis à part deux exceptions remarquables (voir les tableaux 4.4 et 4.5). Premièrement, contrairement aux conclusions de Black (1984), le contact par voie de courrier ou de dépliants ne semble pas produire d'effet significatif. Peut-être cela peut-il s'expliquer par la conception du questionnaire qui ne permettait de rejoindre qu'un petit sous-échantillon de répondants, à la fois informés et prêts à exprimer une opinion. Ainsi, en vertu de la théorie du rendement décroissant par rapport aux efforts déployés, on pouvait s'attendre à ce que la sollicitation électorale du grand public s'avère quelque peu inefficace pour fournir des renseignements supplémentaires à ce groupe[3]. Deuxièmement, à l'exception du vote pour le NPD, la satisfaction d'avoir obtenu un service personnel n'apporte pas de contribution supplémentaire importante à l'explication du choix du vote. Pour les

Tableau 4.4
Sondage sur la période postélectorale : régression linéaire sur le vote indiqué en 1988

		Vote indiqué					
Variable	Statistique	PC	PC	PLC	PLC	NPD	NPD
Contact antérieur du député sortant	b	—	-0,0030	—	0,0716	—	0,2751**
	(S.E.)		(0,0417)		(0,0959)		(0,0936)
	ß		-0,0025		0,0292		0,1134
Député sortant	b	0,1041**	0,1046**	0,1513**	0,1318***	0,0942*	0,0213
	(S.E.)	(0,0335)	(0,0341)	(0,0555)	(0,0614)	(0,0468)	(0,0526)
	ß	0,1049	0,1054	0,0995	0,0867	0,0714	0,0162
Contact du parti	b	-0,0204	-0,0202	-0,0071	-0,0066	-0,0042	-0,0050
	(S.E.)	(0,0382)	(0,0383)	(0,0362)	(0,0362)	(0,0286)	(0,0254)
	ß	-0,0175	-0,0174	-0,0070	-0,0065	-0,0049	-0,0095
Contact du candidat	b	0,0929***	0,0930***	0,1013***	0,0994***	0,0868***	0,0923***
	(S.E.)	(0,0218)	(0,0219)	(0,0218)	(0,0218)	(0,0212)	(0,0211)
	ß	0,1450	0,1453	0,1721	0,1708	0,1508	0,1603
Cotation du chef	b	0,0040**	0,0040**	0,0025*	0,0025*	0,0003	0,0002
	(S.E.)	(0,0013)	(0,0013)	(0,0011)	(0,0011)	(0,0010)	(0,0010)
	ß	0,1865	0,1865	0,1051	0,1062	0,0173	0,0096
Cotation du parti	b	0,0063***	0,0063***	0,0056***	0,0056***	0,0066***	0,0066***
	(S.E.)	(0,0014)	(0,0014)	(0,0012)	(0,0012)	(0,0010)	(0,0010)
	ß	0,2725	0,2728	0,2184	0,2182	0,3579	0,3604
Vote précédent	b	0,2434***	0,2437***	0,3290***	0,3294***	0,3322***	0,3184 ***
	(S.E.)	(0,0359)	(0,0363)	(0,0398)	(0,0399)	(0,0445)	(0,0444)
	ß	0,2456	0,2459	0,3140	0,3144	0,2914	0,2793

Tableau 4.4 (suite et fin)
Sondage sur la période postélectorale : régression linéaire sur le vote indiqué en 1988

		Vote indiqué					
Variable	Statistique	PC	PC	PLC	PLC	NPD	NPD
Coordonnée à l'origine	b	-0,3837***	-0,3845***	-0,2941***	-0,2950***	-0,1942***	-0,1865***
	(S.E.)	(0,0581)	(0,0590)	(0,0612)	(0,0612)	(0,0427)	(0,0424)
R^2 ajusté		0,4359	0,4385	0,3491	0,3486	0,4295	0,4379

Signification à une phase : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

Variables

Vote indiqué	1 = a voté pour ce parti; 0 = n'a pas voté pour ce parti
Contact antérieur du député sortant	Échelle à 3 points : -1 = contact insatisfaisant avec le député sortant de ce parti 0 = pas de contact avec le député sortant de ce parti 1 = contact satisfaisant avec le député sortant de ce parti
Situation de député sortant	1 = député sortant; 0 = non-député sortant
Contact du parti	Échelle à 3 points : 0 = pas de contact de la part du parti 1 = contact de la part de ce parti et d'un autre parti 2 = contact de la part de ce parti uniquement
Contact du candidat	Échelle à 3 points : 0 = pas de contact de la part du candidat 1 = contact de la part de ce candidat et d'un autre candidat 2 = contact de la part de ce candidat uniquement
Cotation du chef	Thermomètre de 0 à 100
Cotation du parti	Thermomètre de 0 à 100
Vote précédent	1 = a voté pour ce parti; 0 = n'a pas voté pour ce parti

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

conservateurs et les libéraux, c'est le fait de savoir que le candidat est le député sortant, et non l'échange de services favorables, qui est important. Que le modèle soit appliqué avec ou sans contact personnel antérieur avec le député ou le bureau de circonscription, la tendance reste constante. Le contact personnel au cours de la campagne est considérablement plus important que la situation de député sortant, bien que ces deux influences émanant de la circonscription soient considérablement plus faibles que les enjeux nationaux ou le parti.

Compte tenu du nombre et des types de variables, les corrélations globales devraient être considérées modestes. Pour ce qui est des régressions linéaires, les R^2 vont de 0,44 pour le vote progressiste-conservateur, à 0,43 pour le NPD et à 0,35 pour le vote libéral. De même, pour les régressions logistiques, la statistique analogue d'efficacité d'ajustement (pseudo-R^2) est de 0,60 pour le PC, de 0,58 en faveur du NPD et de 0,47 pour le PLC[4]. Selon la technique utilisée, le modèle peut

expliquer en moyenne entre 40 et 50 % des fluctuations du vote. En conséquence, les conclusions précises sur la situation de député sortant et le contact au cours de la campagne devraient être considérées comme modestes. En raison de la nature de l'échantillon utilisable (la conception du sondage excluait les répondants qui ne connaissaient pas le candidat), chaque variable dans les régressions devrait être perçue comme étant porteuse d'estimations surélevées et ne touchant qu'un électorat bien informé.

Ces mises en garde à l'esprit, l'importance et la force de chaque variable sont pratiquement identiques dans les deux modèles, la régression linéaire comme la régression logistique renforçant ainsi la

Tableau 4.5
Sondage sur la période postélectorale : régression logistique sur le vote indiqué en 1988

		Vote indiqué					
Variable	Statistique	PC	PC	PLC	PLC	NPD	NPD
Contact antérieur du député sortant	b	—	-0,3416	—	0,6622	—	1,8941*
	(S.E.)		(0,3362)		(0,6756)		(1,0070)
	R		0,0000		0,0000		0,0529
Député sortant	b	0,6672**	0,7327**	0,8869*	0,7099*	0,8075*	0,3281
	(S.E.)	(0,2514)	(0,2605)	(0,3851)	(0,4191)	(0,4174)	(0,4906)
	R	0,0830	0,0898	0,0720	0,0370	0,0563	0,0000
Contact du parti	b	-0,0508	-0,0197	0,1256	0,1291	-0,1281	-0,2197
	(S.E.)	(0,2945)	(0,2969)	(0,3146)	(0,3155)	(0,3181)	(0,3252)
	R	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Contact du candidat	b	0,5801***	0,6019***	0,6999***	0,6962***	0,6284**	0,6778***
	(S.E.)	(0,1585)	(0,1604)	(0,1636)	(0,1638)	(0,1988)	(0,2015)
	R	0,1248	0,1285	0,1600	0,1588	0,1206	0,1302
Cotation du chef	b	0,0308**	0,0311**	0,0204*	0,0207*	0,0159	0,0132
	(S.E.)	(0,0105)	(0,0105)	(0,0096)	(0,0096)	(0,0122)	(0,0124)
	R	0,0950	0,0966	0,0626	0,0321	0,0000	0,0000
Cotation du parti	b	0,0606***	0,0620***	0,0494***	0,0497***	0,0665***	0,0678***
	(S.E.)	(0,0128)	(0,0129)	(0,0114)	(0,0114)	(0,0122)	(0,0124)
	R	0,1666	0,1700	0,1620	0,1629	0,2245	0,2243
Vote précédent	b	1,4394***	1,4953***	1,6766***	1,6910***	1,4289***	1,3749***
	(S.E.)	(0,2561)	(0,2931)	(0,2598)	(0,2605)	(0,3540)	(0,3594)
	R	0,2010	0,2034	0,2495	0,2510	0,1612	0,1516
Coordonnée à l'origine	b	-7,3714***	-7,5522***	-6,1052***	-6,1420***	-6,5562***	-6,4030***
	(S.E.)	(0,7273)	(0,7580)	(0,6917)	(0,6947)	(0,7326)	(0,7257)

Tableau 4.5 (suite et fin)
Sondage sur la période postélectorale : régression logistique sur le vote indiqué en 1988

		Vote indiqué					
Variable	Statistique	PC	PC	PLC	PLC	NPD	NPD
Pseudo-R^2		0,5974	0,5989	0,4745	0,4762	0,5792	0,5867
% prédit correctement		81,7	81,9	82,0	81,8	88,6	88,4
N		*(526)*		*(522)*		*(513)*	

Signification à une phase : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

Variables

Vote indiqué	1 = a voté pour ce parti; 0 = n'a pas voté pour ce parti
Contact antérieur du député sortant	Échelle à 3 points : -1 = contact insatisfaisant avec le député sortant de ce parti 0 = pas de contact avec le député sortant de ce parti 1 = contact satisfaisant avec le député sortant de ce parti
Situation de député sortant	1 = député sortant; 0 = non-député sortant
Contact du parti	Échelle à 3 points : 0 = pas de contact de la part du parti 1 = contact de la part de ce parti et d'un autre parti 2 = contact de la part de ce parti uniquement
Contact du candidat	Échelle à 3 points : 0 = pas de contact de la part du candidat 1 = contact de la part de ce candidat et d'un autre candidat 2 = contact de la part de ce candidat uniquement
Cotation du chef	Thermomètre de 0 à 100
Cotation du parti	Thermomètre de 0 à 100
Vote précédent	1 = a voté pour ce parti; 0 = n'a pas voté pour ce parti

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

crédibilité des comparaisons entre variables. Les degrés d'influence très différents constatés parmi les explications du vote sont particulièrement importants. Les deux techniques donnent à la cote du parti et au vote précédent l'indice de corrélation le plus élevé, tel que mesuré par les poids bêta et la régression logistique. Ils sont donc statistiquement très importants. L'évaluation du chef démontre des résultats mixtes, l'effet le plus important se faisant sentir sur le vote conservateur. L'effet est moindre sur le vote libéral, et quasi nul pour le vote néo-démocrate, tendances compatibles avec les conclusions d'un sondage différent au cours de la même élection (Clarke *et al.* 1991; Pammett 1989). Ces éléments de contrôle des enjeux nationaux et de stabilité de l'allégeance au parti ont une incidence considérable et démontrent que les influences de la situation de député sortant et de l'activité électorale ne devraient pas être imputées à de tels facteurs « non locaux ».

Malgré l'importance considérable des raisons d'ordre national et des prédispositions, les questions se rapportant aux candidats demeurent pertinentes. En outre, la situation de député sortant est particulièrement importante pour le vote libéral. Selon la régression linéaire, la situation de député sortant a le potentiel d'augmenter les chances d'un vote favorable aux divers partis selon les pourcentages suivants : 9 % pour le NPD, 15 % pour le PLC et 10 % pour le PC. Comparativement à la situation de député sortant, le contact avec le candidat au cours de la campagne électorale exerce une influence plus forte dans chacun des partis, quel que soit le modèle utilisé, linéaire ou logistique. Les coefficients normalisés de la variable « contact » dans les deux analyses (β et R) dépassent tous — dans certains cas de 100 % (principalement pour les résultats du PLC et du NPD) — les coefficients pour la variable « député sortant ». Ce résultat est constant pour chaque parti, que la variable « satisfaction du service » soit incluse ou non dans l'équation de la régression. Bien que les résultats ne soient pas signalés ici, une série de régressions similaires utilisant le même ensemble de données de sondages en période électorale a produit des résultats semblables pour les variables de contrôle nationales et relatives aux prédispositions figurant sur la liste; le facteur député sortant a eu l'effet le plus fort lorsque comparé au contact au cours de la campagne. Cette comparaison indique que l'avantage d'être connu favorise le député sortant en début de campagne, mais tend à devenir marginal selon l'activité de sollicitation à laquelle est exposé l'électeur.

Du point de vue de l'électeur, le député sortant semble difficile à déloger. Les résultats du sondage laissent supposer que cette perception exerce une influence considérable sur le choix des électeurs et électrices, même si l'activité de campagne et d'autres justifications du vote sont prises en considération. Bref, le député sortant conserve un avantage marginal, bien que cela ne découle pas exclusivement de services rendus au public. Mais l'avantage du député sortant peut être surmonté par une compétition électorale, et particulièrement par la sollicitation électorale. Une comparaison entre l'activité de campagne et la situation de député sortant favorise nettement la première, bien que la force globale de chacune puisse être surestimée. En période de campagne, les aspirants peuvent marquer plus de points grâce au contact direct, et ainsi compenser toute notion d'une compétition écrasée par la situation de député sortant.

L'ANALYSE DE MACRO-NIVEAU

L'analyse de macro-niveau de la présente étude corrobore les conclusions des sondages sur l'effet supérieur de l'activité de

campagne qui contrebalance l'avantage du député sortant. Mais contrairement aux sondages, les données au macro-niveau permettent une analyse supplémentaire de plusieurs élections grâce à un ensemble de données regroupées. Dans l'agrégat, la mesure de l'activité de campagne est substituée aux dépenses électorales, mais permet également une évaluation de la réglementation sur le financement des candidats et candidates. Si la situation de député sortant peut être considérée comme une ressource d'information préexistante, et le comportement partisan antérieur comme une source d'appui politique éventuel, les dépenses peuvent représenter au plus une ressource stratégique à l'échelle de la macro-analyse. De meilleures ressources peuvent être bénéfiques, mais seulement comme conditions pour faciliter la quantité et l'envergure des activités électorales.

Du point de vue des dépenses comme ressource stratégique, il n'est pas évident que « l'argent achète des votes ». La recherche aux États-Unis et au Royaume-Uni indique plutôt que les dépenses peuvent être associées à une reconnaissance accrue, à la sensibilisation ou simplement à une meilleure connaissance du candidat, effets à rendements décroissants pour les ressources consacrées à la campagne, particulièrement pour les députés sortants (Jacobson 1985; Johnston *et al.* 1989). Le fait d'être connu peut constituer un avantage mais n'entraîne pas nécessairement la préférence de l'électeur ou de l'électrice (Parker et Parker 1985). Comme toute autre relation entre les individus et le gouvernement, l'accès, en soi, ne garantit pas de faveur (Stanbury 1986). Selon cette interprétation, le député sortant entreprend la campagne avec un acquis potentiel de sensibilisation électorale, ayant été représentant un certain temps. Cette affirmation est appuyée par certaines études aux États-Unis (Jacobson 1978). L'explication est liée à la personne avec un postulat de coûts d'acquisition d'informations réduits, tel qu'adopté dans le modèle d'acteur rationnel des élections. Une partie de cette explication se rattache à l'hypothèse de l'électeur rétrospectif tenant compte des services rendus par le député sortant dans son district.

Une part importante de la recherche sur la candidature et l'activité de campagne provient des États-Unis. Elle dépeint des représentants au Congrès et au Sénat travaillant pour obtenir un soi-disant « vote personnel », et non un vote pour le parti ou le chef. L'objet de ce rôle de service est d'engendrer un sentiment de confiance entre l'électeur et le représentant, ce dernier recevant sa récompense au scrutin suivant (Fenno 1978; Cain *et al.* 1987; Parker 1989).

Il y a peu de recherches semblables sur le Canada confirmant la thèse du vote personnel, et certaines preuves descriptives laissent

supposer que son influence éventuelle peut être marginale (Ferejohn et Gaines 1991). Certaines études de la fin des années 60 ont indiqué qu'environ les deux tiers des députés croyaient que le fait de ne pas desservir adéquatement leur circonscription leur ferait perdre des votes (Kornberg et Mishler 1976, chapitre 2). Il semble également que les parlementaires ont consacré beaucoup d'efforts à s'occuper des intérêts de leurs électeurs et électrices, bien qu'au Canada le rendement électoral en soit incertain (Clarke et Price 1980 et 1981; Clarke *et al.* 1975). En effet, l'influence éventuelle d'un service rendu par le député sortant ne doit pas être surestimée. Des audiences tenues en Colombie-Britannique sur le rôle de service dans la circonscription ont établi qu'environ 10 % du public a une forme ou une autre de contact personnel direct avec son député à l'Assemblée législative (Colombie-Britannique 1987). Dans les Études électorales canadiennes de 1988, 15 % des répondants ont affirmé avoir rencontré leur député. Selon des études effectuées durant les années 70, jusqu'à un quart des gens ont affirmé avoir communiqué avec leur représentant (Kornberg *et al.* 1980). Ce contact semble avoir diminué au cours de la décennie suivante. Les études de 1988 fixent le chiffre comparable à 18 %, et un sondage réalisé en 1990 par la Commission porte l'estimation à 19 % (Blais et Gidengil 1991).

Aux États-Unis, les représentants au Congrès ont d'excellentes chances d'être réélus. Cet avantage en a conduit certains à conclure que le trait le plus frappant des élections américaines contemporaines est l'influence des candidats sortants dans les campagnes de district (Jacobson 1987b). L'avantage de la situation de parlementaire sortant a été attribué à un certain nombre de facteurs, notamment : le découpage favorable des districts dans un système très partisan, des gratifications comme la franchise de port et les déplacements subventionnés, le personnel et les bureaux fournis, et l'implication dans les dossiers locaux. De plus, avec l'affaiblissement de l'esprit partisan national, le vote en faveur du parti a été remplacé par un vote personnel associé au parlementaire sortant (Jacobson 1978; Cover 1977; Alford et Hibbing 1981; Johannes et McAdams 1981; Ferejohn 1977). Une partie de ces recherches remet en question la compétitivité d'une campagne en suggérant que les parlementaires sortants ont au départ une longueur d'avance (Jacobson 1987a; Bauer et Hibbing 1989). Bien qu'il ne se dégage aucun consensus sur la raison précise de l'avantage du député sortant, l'analyse de Jacobson veut démontrer que la situation de parlementaire sortant tend également à l'emporter sur les avantages tirés de la campagne électorale et particulièrement des dépenses électorales. Cela nous ramène à la connaissance des

candidats et à la capacité de l'activité de campagne de renseigner le public sur ces derniers.

Un candidat à la réélection sortant peut tirer un certain avantage du service à la circonscription par le simple fait d'être reconnu comme un fournisseur de services. Inversement, la question peut être évaluée en fonction de la qualité du candidat, la situation de parlementaire sortant n'en étant qu'un élément. L'aspirant peut aussi prétendre à de semblables avantages en raison de services rendus en tant que leader dans la communauté ou à titre de représentant à un autre palier de gouvernement. D'autres chercheurs attribuent la réélection aux qualités personnelles du parlementaire sortant plutôt qu'au fait d'avoir servi (Payne 1980). Ces caractéristiques sont suffisamment importantes pour que le vote obtenu par un adversaire expérimenté, ambitieux et connu puisse annuler l'avantage de la situation de député sortant (Jacobson 1989; 1990, chapitre 4). Lorsque les candidats rivaux sont connus, l'activité de campagne, pour ce qui est des dépenses, devient un facteur supplémentaire dans la compétitivité locale de l'élection et en influence le résultat (Green et Krasno 1988).

Des recherches plus récentes ont changé de perspective, passant de l'influence d'une charge publique à l'influence de la personne. Ce passage de l'« institution » à la « personnalité » comme critère d'évaluation a ranimé l'importance de l'activité de la campagne dans les recherches récentes. Aux États-Unis, certaines études servent d'appui à une réglementation du financement, y compris les limites de dépenses et le financement public (voir Green et Krasno 1988 pour le premier cas, Jacobson 1978 et Abramowitz 1991 pour le second). Une réglementation de la campagne a été réclamée afin de neutraliser l'avantage concurrentiel des parlementaires sortants en tant que représentants connus, et aussi en matière de financement électoral où ils ont plusieurs longueurs d'avance sur les aspirants. Par exemple, en 1980, les dépenses moyennes des représentants sortants de la Chambre (191 000 $ en dollars de 1982) étaient de 63 % supérieures à celles de leurs adversaires, et à l'élection de 1988, les dépenses moyennes des représentants sortants (312 000 $ en dollars de 1982) étaient de 328 % supérieures à celles des aspirants (Huckabee et Cantor 1989, tableau 2c). Plutôt que de considérer uniquement la situation de parlementaire sortant comme une entrave à la compétition, la recherche actuelle soutient que les coûts exorbitants des campagnes dans des luttes de district non réglementées intimident les aspirants (Abramowitz 1991). Cette nouvelle perspective va à l'encontre des enseignements américains conventionnels. Elle se fait l'écho des préoccupations concernant l'équité, la possibilité et la participation, principes qui

fondent la réglementation du financement des campagnes au Canada (Paltiel 1989).

Si l'on ajoute l'influence des activités de la campagne à la situation de député sortant, on passe à une vision dynamique du choix partisan. Tel que susmentionné, l'avantage du député sortant est partiellement basé sur le déclin de l'attachement au parti et son remplacement par un attachement personnel au représentant. Ainsi, le contexte global doit combiner les élements de fidélité faible au parti national et de volatilité évidente du vote pour provoquer des changements d'allégeance en cours de campagne. Pour saisir cette dynamique au niveau de la circonscription, on doit assigner un degré considérable de stabilité à plusieurs autres attributs des électeurs eux-mêmes. Plus particulièrement, on doit supposer 1) que ceux qui ont voté à la dernière élection ont voté lors de l'élection actuelle (aucun décrocheur); 2) que ceux qui n'ont pas voté à la première élection n'ont pas voté non plus à l'autre (aucune addition); et 3) qu'il n'y a pas de nouveaux électeurs, ni d'électeurs décédés ou privés de leur droit électoral (aucune dislocation temporelle). Ces modèles ont pour but d'expliquer les changements observés dans la préférence du vote. C'est également la raison de la présence nécessaire du contexte partisan mesuré d'après le vote précédent; son exclusion des autres travaux a donné des résultats moins précis. Mais pour mesurer ce changement, il faut postuler une base stable des facteurs connexes, comme le taux de participation électorale, qui ne doivent pas varier. Il se peut, cependant, que ce postulat ne soit pas justifié.

Il existe une difficulté particulière en raison des changements d'allégeance dans le vote tels qu'indiqués par les résultats au micro-niveau. Les données sur les changements d'allégeance entre les élections de 1984 et de 1988 indiquent une faible loyauté envers les partis. Seulement 49,7 % des électeurs et électrices ont voté pour le même parti aux deux élections (les conservateurs, les libéraux et les néo-démocrates conservant chacun moins des deux tiers de leurs appuis précédents) et 6,7 % n'ont pas voté aux deux élections (voir le tableau 4.6). Le reste représente un facteur de volatilité assez important pour déterminer l'issue de l'élection. Dans cette masse fluctuante, 24,3 % des électeurs ont changé d'allégeance. Ce quart de l'électorat est la portion du vote total, dite de « conversion », que peuvent aborder les modèles de la macro-analyse. En sont cependant exclus les 6,2 % d'électeurs qui ont voté à l'élection précédente mais se sont abstenus à l'élection de 1988, et les 13,1 % qui n'avaient pas voté en 1984 mais qui l'ont fait en 1988, soit l'« effet de remplacement ». Au niveau de l'agrégat, on doit assigner à ces facteurs une valeur de zéro, et les répartir comme la

conversion du vote. Pour cette seule élection, on obtient un total de 19 % contre l'hypothèse de stabilité (zéro ou réparti selon la conversion), et 24 % pour le changement à expliquer, le ratio de 19:24 étant substantiel[5]. Lors des élections précédentes, tenues après un mandat complet, le ratio de la conversion au remplacement était de 23:25 pour 1984 et de 20:25 pour 1979 (LeDuc 1989, 110).

Tableau 4.6
Volatilité électorale de 1984 à 1988
(en pourcentage)

		Vote indiqué, 1984					
Vote indiqué, 1988		PC	PLC	NPD	Autre	Abstention	Total
Parti progressiste-conservateur du Canada		62,6	17,8	14,1	33,3	30,9	40,4
Parti libéral du Canada		14,3	62,0	14,1	14,8	18,4	25,2
Nouveau Parti démocratique		9,5	8,5	62,8	7,4	13,9	17,0
Parti réformiste du Canada		3,9	0,8	0,3	7,4	1,6	2,4
Autre		2,5	1,7	1,6	22,2	1,4	2,2
Abstention		7,2	9,1	7,2	14,8	33,7	12,9
Total	%	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	N	*(1 131)*	*(527)*	*(320)*	*(27)*	*(495)*	*(2 500)*

Source : Études électorales canadiennes de 1988.

Notes : Vote stable (49,7 %) : vote indiqué pour le même parti en 1984 et 1988; abstention stable (6,7 %) : abstention en 1984 et 1988; changement d'allégeance (24,3 %) : vote pour un parti différent en 1988 de celui de 1984; nouvelle participation en 1988 (13,1 %) : abstention en 1984 — vote pour un parti en 1988; abandon en 1988 (6,2 %) : abstention en 1988 — vote pour un parti en 1984.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canda; PLC : Parti libéral du Canada.

La relation entre les postulats de stabilité dans un modèle fondamentalement dynamique (conformément au modèle de l'électeur qui fait un libre choix rationnel) est également une conséquence de l'erreur écologique. Les résultats du sondage sont inclus afin de contrôler la fiabilité[6]. La différence des résultats entre les niveaux de données est également pertinente pour évaluer l'avantage attribuable à la situation de député sortant. Le modèle des résultats de circonscription employé par Krashinsky et Milne (1991) explique l'avantage du député sortant par la conversion des votes aux élections. La mesure de l'avantage à partir des équations de régression démontre que pour le

député sortant, la conversion en votes favorables au candidat et au parti est supérieure à la défection des votes, c'est-à-dire que les gains dépassent les pertes. Les conclusions au niveau de l'agrégat, et plus particulièrement la dynamique conversion-défection, s'écartent cependant des données de sondages disponibles.

Le tableau 4.7, utilisant le sondage de 1988 fait à la sortie du bureau de scrutin (qui identifie les 19 circonscriptions dans l'échantillon et le député sortant), indique une tendance contraire. En différenciant le vote du répondant selon que le candidat était le député sortant, qu'aucun député sortant ne participait à la course, ou que le député sortant était d'un parti autre que celui pour lequel le répondant avait voté, il est très clair que l'avantage de la situation de député sortant est attribuable à la conservation du vote stable, et non à un gain net auprès des électeurs fluctuants. À l'exception des députés sortants néo-démocrates, près des deux tiers des votes peuvent être qualifiés de stables (le répondant a voté pour le même parti en 1984 et en 1988), une proportion de beaucoup supérieure au niveau de stabilité du vote enregistré par les adversaires d'un député sortant ou dans un siège vacant. En outre, on constate un déclin graduel dans le pourcentage du vote converti pour chaque parti ou candidat selon que ce dernier se présente contre un député sortant dans une circonscription ouverte ou comme député sortant; la situation de député sortant entraîne ainsi moins de gains dus aux changements du vote. Bien que moins constante, il se dégage à l'opposé une certaine tendance selon laquelle les députés sortants, et plus particulièrement les conservateurs, subissent des taux de défection supérieurs à l'ensemble des candidats. Dans les trois partis, la proportion des électeurs et électrices se détachant du parti du député sortant est supérieure à celle qui change d'allégeance pour s'y rattacher. Par contre, pour les candidats et candidates se présentant dans une circonscription où le siège est vacant ou contre un député sortant, il y a une proportion à peu près égale de défections et de conversions, ou le pourcentage de conversions au parti dépasse le pourcentage de défections. Ces tendances du vote dynamique indiquées dans les sondages suggèrent que la situation de député sortant agit davantage sur la conservation du vote. On constate aussi un vote compensateur relativement plus fort contre les députés sortants et, comme on le verra ci-après, particulièrement contre les députés sortants se présentant sous la bannière du parti au pouvoir.

Les études à base de sondages reconnaissent que la stabilité relative des résultats électoraux dans l'agrégat masque les changements d'allégeance. Cette infidélité peut être davantage une réponse à des signaux à court terme, tels le candidat et la campagne, qu'à des

Tableau 4.7
Conversion relative du vote par parti : 1984–1988
(en pourcentage)

Conversion de parti	Vote pour un parti autre que celui du député sortant	Vote pour un parti qui n'a pas de député sortant	Vote pour le parti du député sortant	Total
Parti progressiste-conservateur du Canada				
Abandon	23,0	24,6	26,3	25,9
Stable	54,0	54,1	63,7	62,1
Conversion	23,0	21,3	10,0	12,0
N	*(100)*	*(61)*	*(802)*	*(963)*
Signification : tableau Khi^2 = 19,6 ($p < ,01$)				
Parti libéral du Canada				
Abandon	19,9	29,2	22,8	21,1
Stable	43,9	45,8	62,0	46,5
Conversion	36,1	25,0	15,2	32,4
N	*(462)*	*(48)*	*(79)*	*(589)*
Signification : tableau Khi^2 = 16,7 ($p < ,01$)				
Nouveau Parti démocratique				
Abandon	24,7	14,9	21,9	22,4
Stable	41,5	69,1	65,6	49,4
Conversion	33,8	16,0	12,5	28,2
N	*(299)*	*(94)*	*(32)*	*(425)*
Signification : tableau Khi^2 = 27,1 ($p < ,001$)				
Total				
Abandon	22,0	21,2	25,8	23,7
Stable	44,3	59,1	63,6	54,7
Conversion	33,8	19,7	10,5	21,6
N	*(861)*	*(203)*	*(913)*	*(1 977)*
Signification : tableau Khi^2 = 146,3 ($p < ,001$)				

Source : Scrutin de sortie 1988.

Note : Les nombres et les pourcentages ne s'appliquent qu'aux répondants qui ont voté en 1984. Les chiffres indiquant ceux qui ont abandonné le parti inscrit et ceux qui se sont convertis au parti inscrit incluent le changement concernant les votes « Autres ». Ceux qui ont voté pour des candidats qui n'étaient pas députés sortants mais qui se sont présentés dans une circonscription où le député sortant provenait d'un autre parti que le parti / candidat indiqué proviennent de circonscriptions où le député sortant représentait un des deux autres partis.

questions à plus long terme comme l'allégeance à un parti et la situation de député sortant (LeDuc *et al.* 1980). L'application d'un modèle de vote au niveau des données regroupées peut permettre de saisir une partie de cette dynamique. Mais, à l'exemple des limitations

déjà soulignées dans l'analyse des données des sondages, les conclusions sont conditionnées par la perte de dynamiques individuelles et par une variation qui ne peut être évaluée directement au niveau de l'agrégat.

Il existe des données suffisantes portant sur les élections générales fédérales de 1979 à 1988 inclusivement, les élections en vertu des règlements sur les dépenses des campagnes et les dispositions de rapport obligatoire adoptées en 1974, pour appliquer de façon empirique un modèle de comportement partisan, de situation de candidat et d'activité de campagne. Les élections de 1979 et de 1988 ont également suivi une redistribution des sièges et un remaniement des circonscriptions électorales qui compliquent toute comparaison avec les élections antérieures. Toutefois, Élections Canada a réparti le vote, transposant les résultats des élections précédentes (1974 et 1984) sur les nouvelles cartes (en vigueur pour les élections de 1979 et de 1988 respectivement). Cette transposition ne permet qu'une indication limitée de la stabilité du choix partisan. C'est une mesure propre au parti, plutôt qu'au candidat, compte tenu de l'existence d'un certain contexte partisan avant une campagne électorale. Chose encore plus importante, la période étudiée contient un vaste éventail de résultats électoraux qui permet de bien saisir la dynamique des modèles abordés. Elle couvre le passage à un gouvernement minoritaire après la défaite d'un gouvernement majoritaire en 1979, le retour à un gouvernement majoritaire différent en 1980, la défaite impressionnante d'une majorité en 1984, et le retour au pouvoir du gouvernement avec une majorité considérablement réduite en 1988.

À l'aide des données sur les candidats et candidates des partis conservateur, libéral et néo-démocrate pour les quatre élections, et sur les candidats du parti Crédit social du Canada (CSC) pour 1979 et 1980 (il n'y a plus eu de candidats du CSC après 1980), et en incluant le reste sous la rubrique « Autres », 4 525 cas valides ont été recensés. Les conservateurs ont présenté des candidats dans les 1 141 élections de circonscription, les libéraux dans toutes sauf une (en 1988), et les néo-démocrates ont participé à toutes sauf deux (les deux au Québec en 1980). Contrairement aux études précédentes, le vote des « Autres » est inclus dans une catégorie « omnibus » afin de faciliter la généralisation des résultats, particulièrement en ce qui concerne les effets des partis. Les influences propres aux partis peuvent être intégrées aux équations de régression en incluant le vote des « Autres » assorti d'un contrôle pour le parti du candidat (un indicateur pour chacun des trois partis importants). Cette méthode permet également de départager certaines influences nationales de la situation de député sortant.

En excluant les effets de la redistribution avant les élections de 1979 et de 1988, 1 110 sièges offraient une possibilité de réélection (264 pour 1974–1979 et 282 pour 1979–1980, 1980–1984 et 1984–1988). Dans 958 d'entre eux, soit 86 % des cas, le député sortant s'est présenté de nouveau (ce qui comprend sept députés sortants se présentant contre des députés sortants en raison du remaniement ou du changement de circonscription à la suite d'une victoire lors d'une élection partielle). Des 958 qui se sont présentés, 714, ou 75 %, ont été réélus, les pourcentages étant de 81 % pour les conservateurs, 67 % pour les libéraux, 81 % pour les néo-démocrates et 46 % pour les créditistes (aucun des sept députés sortants indépendants n'a été réélu). Ces résultats reflètent la tendance générale des élections depuis la Seconde Guerre mondiale (Krashinsky et Milne 1985b). Ici, le taux de renouvellement traduit une dynamique électorale considérable, contrairement à la Chambre des représentants aux États-Unis où, dans les cinq élections de 1980 à 1988, 95 % des parlementaires sortants ont été réélus (Huckabee et Cantor 1989).

Au Canada, l'effet de renouvellement est considérablement plus important qu'aux États-Unis. L'interprétation conventionnelle de résultats semblables veut qu'un degré important de réélection des députés sortants peut constituer une preuve immédiate d'une distorsion ou d'une entrave aux élections complètement libres, particulièrement aux États-Unis. Au contraire, au Canada, le roulement supérieur est considéré comme un handicap qui fait perdre des parlementaires expérimentés, argument traduisant la sécurité électorale considérablement réduite des députés sortants (Franks 1989). Ce taux élevé de roulement au cours de la décennie offre également de nombreux exemples d'élections couvrant les différentes conditions possibles dans une campagne de circonscription : un candidat député sortant, un candidat contre un député sortant et, si aucun sortant ne se présente, candidat contre candidat dans une lutte ouverte. Cette variété permet d'évaluer directement la situation de député sortant et la compétition.

L'approche empirique utilisée emploie les méthodes de Jacobson. Pour expliquer le vote personnel du candidat ou de la candidate (habituellement en tant que pourcentage du vote total dans la circonscription), la pratique conventionnelle utilise l'analyse de la régression à l'aide de variables explicatives primaires, principalement 1) le pourcentage du vote pour ce candidat à l'élection précédente (afin de contrôler le contexte partisan); 2) les dépenses électorales de ce candidat (afin de saisir l'effet réel de la campagne); 3) les dépenses électorales de l'adversaire du candidat (situation simplifiée aux États-Unis où il n'y a généralement qu'un seul adversaire, ce qui permet de

saisir l'effet de compétition de la campagne); 4) la situation du candidat en tant que député sortant (afin de contrôler les avantages institutionnels accordant potentiellement une reconnaissance ou un service supérieur); 5) le nombre de mandats précédemment obtenus par le député sortant (lien à une reconnaissance à plus long terme); et 6) un indicateur pour surveiller l'effet du parti. Cela constitue un modèle simple de prédiction du vote basé sur une série d'influences potentielles : les prédispositions politiques antérieures, la campagne en regard des ressources et de la compétition, et les avantages institutionnels du candidat et du parti.

Plusieurs modifications sont habituellement apportées à ce modèle initial. Les solutions de rechange comprennent l'utilisation du changement dans le pourcentage du vote d'une élection à une autre plutôt que l'usage du pourcentage du vote de l'élection elle-même; cette modification n'a aucune influence sur les coefficients de régression pour les termes individuels, à l'exception du pourcentage du vote précédent. D'autres modifications consistent habituellement à inclure des variables de contrôle du contexte social. Celles-ci comprennent des facteurs géopolitiques, la région par exemple, que l'on substitue aux différences d'attitudes politiques ou de culture (Elkins et Simeon 1980) et aux enjeux de la campagne, qui varient sur le plan régional (Brodie 1985). D'autres interprétations peuvent se baser sur l'utilisation de variables polynômes ou transformées en logarithmes lorsqu'on s'attend à une diminution ou à une augmentation d'indices tels que les dépenses. D'autres contrôles comprennent des indices mesurant la qualité du candidat ou de la candidate et une variété de facteurs démographiques comme le taux de participation électorale. La prise en considération d'autres explications possibles a pour objectif d'assurer que les principaux effets attribuables à la situation de député sortant, à l'activité de campagne et à l'allégeance ne peuvent être attribués à des facteurs concurrents. L'examen des recherches antérieures indique que cette sous-spécification a porté préjudice à la validité des conclusions. Afin d'appliquer le modèle conventionnel au Canada, un certain nombre de changements s'imposent.

Une modification essentielle concerne le traitement des dépenses électorales. Aux États-Unis, il n'existe aucune limite des dépenses pour les élections au Congrès et les modèles empiriques indiquent souvent les dépenses en dollars non ajustés. Au Canada, il existe des plafonds de dépenses électorales variant d'une circonscription à une autre selon la taille de l'électorat dans chaque circonscription, la taille de l'électorat de la circonscription par rapport à la taille de l'électorat moyen de toutes les circonscriptions électorales et l'éparpillement de

la population de la circonscription. Même si les dépenses électorales fluctuent entre les circonscriptions, la variation est moindre que dans un système non réglementé comme celui des États-Unis. Le défaut de considérer le cadre réglementaire mène à des conclusions injustifiées et peu pertinentes comme prétendre que les dépenses par électeur varient fortement et inversement selon la taille de l'électorat (Coyte et Landon 1989). Dans la présente étude, les dépenses des candidats et candidates sont mesurées en pourcentage de la limite admissible. Cela permet d'évaluer l'influence de la réglementation des campagnes sur la compétitivité électorale dans la circonscription. Toutes les dépenses n'étant pas réglementées, les dépenses personnelles admissibles (frais de déplacement, hébergement, location d'une résidence temporaire, repas et dépenses connexes (Canada, Élections Canada 1988, 16)) sont comptabilisées séparément pour chaque candidat en pourcentage du total des dépenses personnelles pour la circonscription, à chaque élection.

Contrairement à la compétition à deux des élections de district aux États-Unis, la mesure de la compétition dans un système multipartite n'est pas aussi simple. Afin de saisir l'effet de l'aspirant, la présente étude compare chaque candidat avec son principal concurrent, tel qu'indiqué par le classement de l'élection précédente. Pour les candidats, députés sortants ou non, dont le parti a remporté le plus de voix à l'élection précédente, le principal concurrent est le candidat ou la candidate représentant le parti qui s'était classé second à cette élection, habituellement mais pas nécessairement l'adversaire le plus coriace. Pour tous les candidats représentant les partis ayant perdu à l'élection précédente, les dépenses du principal adversaire sont celles du candidat représentant le parti qui s'est classé au premier rang. Cette mesure de la compétitivité de la campagne s'exprime également en pourcentage de la limite des dépenses. Cette variable « dépenses » peut permettre de saisir le degré de compétitivité dans une lutte. Cependant, pour les candidats dont le parti s'est classé au deuxième rang (à l'élection précédente), le degré de variation sera réduit parce qu'il existe de multiples cas présentant le même indice. Par conséquent, la contribution de cette variable sera minimisée.

Un autre ajustement porte sur la situation de député sortant. Dans les textes américains, les mesures opérationnelles ont pris deux formes. L'une consiste à estimer les effets de toutes les variables d'un ensemble limité de députés sortants. L'autre applique à tous les candidats un indicateur dichotomique de la situation de député sortant. Même si ces deux formes ont pour but de faciliter la généralisation, la mesure de la situation de député sortant est ajustée pour tenir compte des

changements de limites dans les circonscriptions. Avant les élections de 1979 et de 1988, le remaniement des circonscriptions électorales a constitué un facteur supplémentaire de volatilité. La nouvelle délimitation affecte particulièrement l'aspect du service rendu à la circonscription, puisque de nouveaux électeurs s'ajouteront et certains seront retirés de la circonscription que le député desservait auparavant. Plutôt qu'un simple indicateur dichotomique de la situation de député sortant pour la circonscription, l'expression « situation de député sortant » représente alors la partie de la population de la circonscription remaniée qui provenait de l'ancienne circonscription représentée par le député sortant. Pour les élections de 1980 et de 1984 (sauf lorsqu'un député se présentait de nouveau, mais dans une circonscription différente), la situation de député sortant est mesurée de façon dichotomique. Dans le cas des élections de 1979 et de 1988, il s'agit d'une échelle entre « 0 » et « 1 ». Il y a également une variable supplémentaire, pour les députés sortants seulement, permettant de mesurer si ceux-ci étaient en poste depuis plus d'un mandat. On s'attend généralement à ce que la situation de député sortant et le nombre d'années de service constituent un avantage pour le candidat.

Afin de mieux saisir la compétition liée à la situation de député sortant, on utilise une variable indiquant si le candidat se présente ou non contre un député sortant. Le fait d'affronter un gagnant expérimenté permet aussi, jusqu'à un certain point, de saisir la portée plus générale de ce contexte dans la campagne et du désavantage réciproque. Il y a lutte ouverte quand aucun député sortant ne se présente : cela s'est produit dans 756 des 4 525 cas couverts dans cette étude. La présence d'un indicateur de compétition contre un député sortant mène à des conclusions plus générales, car il permet de voir la lutte électorale de la perspective du gagnant et du perdant. Le terme de référence est la catégorie de candidats qui se sont présentés à des sièges vacants.

Il n'est pas évident qu'un effet à long terme comme le comportement partisan (le vote précédent) et les effets dynamiques à court terme (la campagne, mesurée par les dépenses) doivent avoir un effet direct sur le vote. L'influence peut aussi s'exprimer par les rendements réduits ou accrus des ressources consacrées à une élection, par l'avantage passé et par l'effort actuel. Cette incertitude dans les attentes met en cause un degré précis de contribution de chaque variable, généralement mesuré par des transformations. Ces autres termes ajoutés au modèle principal incluent l'élévation au carré du vote précédent pour chaque parti (en pourcentage du vote total précédent) et l'élévation au carré des dépenses (en pourcentage de la limite des dépenses). La procédure

change une interprétation linéaire stricte en une courbe afin de vérifier s'il y a un effet réduit ou accru de chacun de ces facteurs[7].

Un certain nombre de facteurs supplémentaires, reflétant principalement le contexte social et politique, sont intégrés pour éviter une interprétation fallacieuse du pouvoir explicatif de la situation de député sortant et des effets de la campagne. L'ajout au modèle d'une série de termes sur l'allégeance du candidat ou de la candidate contrôle les effets du parti national. Des indicateurs dichotomiques pour les conservateurs, les libéraux et les néo-démocrates sont inclus, ainsi que pour les créditistes (pour les élections de 1979 et de 1980 seulement). La catégorie omnibus « Autres » sert de catégorie de référence. Afin de mieux cerner l'effet national, un terme indique si le candidat était porte-étendard du parti au pouvoir lors du déclenchement de l'élection. Une série d'indicateurs régionaux mesure la variation spatiale (les codes pour la Colombie-Britannique, les Prairies, l'Ontario et le Québec, les Territoires et les provinces de l'Atlantique sont une catégorie de référence). Pour chaque circonscription, les aspects démographiques suivants sont ajoutés au modèle afin de tenir compte de dynamiques possibles et de leurs effets connexes : le taux de participation électorale selon le parti; le revenu familial moyen au recensement le plus récent, ajusté selon l'indice des prix à la consommation en guise de lien possible avec les dépenses et représentant certains facteurs socio-économiques; et le pourcentage de la population totale née à l'extérieur du Canada, comme contrôle du degré de socialisation dans la culture politique[8]. Ces ajouts visent à saisir certains aspects contradictoires du contexte social global, ainsi que leur influence sur le comportement partisan et sur le choix individuel qui est l'objet particulier de la présente étude.

La contribution de chacun des items susmentionnés ne nous intéresse pas ici. L'inclusion d'une série de facteurs associés à des solutions de rechange vise à atténuer le problème de l'approche disjointe dont les résultats contestables ont été critiqués ci-dessus. L'objectif principal est d'expliquer le pourcentage du vote attribuable à la situation de député sortant, aux dépenses électorales et à la compétition. Ce vaste éventail d'éléments permet une évaluation comparative : il inclut des mesures basées sur les postulats de l'individu rationnel et de la compétition dans les éléments principaux, et saisit la perspective sociologique dans une série de contrôles démographiques. Les indicateurs du parti et du gouvernement opposent un effet institutionnel national à l'effet institutionnel local du statut de député sortant. L'ensemble du modèle et les descriptions des variables sont présentés dans l'annexe méthodologique.

Les résultats généraux sont basés sur une analyse des données regroupées (voir le tableau 4.8). Ce regroupement inclut tous les candidats de tous les partis pour les quatre élections de 1979 à 1988. Les résultats sont également présentés pour les candidats et candidates des trois grands partis, et aussi séparément pour les candidats de chaque parti. Le modèle complet des données regroupées est globalement assez exact, le R^2 rajusté allant de ,7 à près de ,9. Toutefois, il ne faut pas surestimer cette force. Selon une variété de situations, en particulier le fait qu'un député sortant se présente ou non, le résultat global relatif varie considérablement. Mais la force de corrélation du modèle global fournit une base relativement solide pour une analyse fiable de chaque composante.

Au niveau d'une généralisation globale, ces conclusions sont compatibles avec l'analyse des données des sondages. En regard des deux concepts de base, soit l'avantage de la situation de député sortant et de l'activité de campagne, l'effet de la situation de député sortant est fort, même dans le cadre d'une gamme de contrôles aussi vaste, incluant les dépenses. Mais cet avantage ne peut pas être attribué à la prestation de services à la circonscription. La situation de député sortant se révèle très utile pour l'analyse du pourcentage du vote obtenu dans les données regroupées, et notamment pour les ensembles portant sur les candidats et candidates des trois grands partis et sur chaque parti individuellement. Pour la série des données regroupées, la situation de député sortant en elle-même compte pour 5 à 6 % du vote (5,6), un résultat presque identique à celui de la série sur les trois grands partis (5,2). Bien que toujours important dans les analyses par parti, l'effet de la situation de député sortant va de 3,2 % pour les députés libéraux à 6,4 % pour les néo-démocrates, alors qu'il est de 5,5 % pour les conservateurs.

Cet avantage ne peut être attribué à la prestation de services à la circonscription. La conclusion des sondages reflète en règle générale ces résultats, insignifiants comme au macro-niveau où il n'existe qu'un indice indirect pour mesurer à quel point la population précédemment desservie est touchée par le remaniement de la circonscription de son député sortant. Au lieu de traiter la situation de député sortant uniquement comme une échelle (le pourcentage de la population de la nouvelle circonscription qui provient de l'ancienne circonscription du député sortant, pour les élections de 1979 et de 1988 seulement, reflétant le potentiel de contact en degrés), on a ajouté un simple indicateur dichotomique de la situation de député sortant, en plus des autres variables dans le modèle général, pour les deux élections en question. Les résultats (non disponibles sous forme de tableau)

Tableau 4.8
Régressions : groupement total (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
1 Député sortant	b	5,6277***	5,1940***	5,4663***	3,2468**	6,4072***
	(S.E.)	(0,5255)	(0,6020)	(1,0155)	(1,1279)	(0,8540)
	ß	0,1089	0,1227	0,1518	0,0870	0,1344
2 Candidat contre un député sortant	b	-1,7946***	-2,1335***	-2,4443**	-3,6187***	-0,6464*
	(S.E.)	(0,3100)	(0,4040)	(0,8582)	(0,7570)	(0,3588)
	ß	-0,0440	-0,0597	-0,0725	-0,1100	-0,0222
3 Député sortant ayant siégé plus d'un mandat	b	-0,2490	-0,3584	0,0216	0,5871	-0,5759
	(S.E.)	(0,5043)	(0,5683)	(0,9319)	(1,0257)	(0,8769)
	ß	-0,0042	-0,0075	0,0005	0,0148	-0,0099
4 Dépenses du candidat (% de la limite)	b	0,2065***	0,2416***	0,3230***	0,2861***	0,1752***
	(S.E.)	(0,0166)	(0,0231)	(0,0580)	(0,0727)	(0,0200)
	ß	0,3917	0,4316	0,4106	0,3691	0,4681
5 Dépenses du candidat (% de la limite)^2	b	-0,0004**	-0,0007***	-0,0008*	-0,0018***	-0,0003
	(S.E.)	(0,0001)	(0,0002)	(0,0005)	(0,0005)	(0,0002)
	ß	-0,0796	-0,1438	-0,1181	-0,3069	-0,0875
6 Dépenses de l'opposition (% de la limite)	b	0,0702**	0,0938**	-0,1326	0,1286**	-0,1091
	(S.E.)	(0,0265)	(0,0309)	(0,0791)	(0,0466)	(0,0567)
	ß	0,0679	0,1085	-0,1485	0,2067	-0,1172
7 Dépenses de l'opposition (% de la limite)^2	b	-0,0008***	-0,0010***	0,0008	-0,0016***	0,0003
	(S.E.)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0006)	(0,0004)	(0,0004)
	ß	-0,0946	-0,1444	0,1205	-0,2875	0,0532
8 Dépenses personnelles (% du total)	b	0,0347***	0,0382***	0,0511***	0,0107	0,0206*
	(S.E.)	(0,0059)	(0,0070)	(0,0124)	(0,0124)	(0,0086)
	ß	0,0403	0,0498	0,0696	0,0144	0,0283
9 Pourcentage du vote précédent	b	0,3238***	0,4239***	-0,0623	1,3452***	0,3638***
	(S.E.)	(0,0297)	(0,0441)	(0,0828)	(0,0999)	(0,0607)
	ß	0,3313	0,4359	-0,0647	1,3474	0,3542
10 Pourcentage du vote précédent^2	b	0,0030***	0,0018**	0,0080***	-0,0083***	0,0016
	(S.E.)	(0,0004)	(0,0006)	(0,0010)	(0,0011)	(0,0012)
	ß	0,1955	0,1378	0,6366	-0,7216	0,0787
11 PC	b	10,1993***	5,5350***	—	—	—
	(S.E.)	(0,5157)	(0,4643)	—	—	—
	ß	0,2245	0,1472	—	—	—

Tableau 4.8 (suite et fin)
Régressions : groupement total (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
12 PLC	b	7,7769***	3,0538***	—	—	—
	(S.E.)	(0,5211)	(0,4546)	—	—	—
	ß	0,1711	0,0812	—	—	—
13 NDP	b	4,0585***	—	—	—	—
	(S.E.)	(0,3917)	—	—	—	—
	ß	0,0893	—	—	—	—
14 Candidat du parti au pouvoir	b	-11,5763***	-11,6483***	-11,0587***	-13,0587***	—
	(S.E.)	(0,3273)	(0,3649)	(0,6707)	(0,6271)	—
	ß	-0,2548	-0,3097	-0,3313	-0,3972	—
15 Participation électorale en pourcentage	b	-0,0366	-0,0679*	-0,0748	0,0070	-0,0959***
	(S.E.)	(0,0207)	(0,0264)	(0,0544)	(0,0511)	(0,0245)
	ß	-0,0108	-0,0221	-0,0259	0,0025	-0,0438
16 Pourcentage d'immigrants	b	-0,0121	-0,0286*	-0,0680*	0,0349	-0,0229
	(S.E.)	(0,0113)	(0,0145)	(0,0288)	(0,0277)	(0,0139)
	ß	-0,0076	-0,0198	-0,0500	0,0260	-0,0222
17 Revenu familial moyen (en milliers de $)	b	0,0317	0,0518*	0,0506	0,0604	0,0089
	(S.E.)	(0,0167)	(0,0214)	(0,0443)	(0,0419)	(0,0206)
	ß	0,0119	0,0217	0,0225	0,0273	0,0052
18 Québec	b	0,7245*	1,4166**	2,5755*	0,0808	0,2244
	(S.E.)	(0,3394)	(0,4458)	(1,0007)	(0,9599)	(0,4445)
	ß	0,0167	0,0351	0,0679	0,0022	0,0078
19 Ontario	b	-0,6541	-0,6462	0,1384	-1,5965	0,8530
	(S.E.)	(0,3677)	(0,4652)	(0,9542)	(0,8793)	(0,4490)
	ß	-0,0155	-0,0172	0,0039	-0,0459	0,0319
20 Prairies	b	-0,6175	-0,6186	-0,3599	0,1336	3,7838***
	(S.E.)	(0,4514)	(0,5710)	(1,1491)	(1,0809)	(0,5986)
	ß	-0,0092	-0,0104	-0,0064	0,0024	0,0891
21 Colombie-Britannique	b	-0,9005	-1,0822	-0,7302	-3,0820**	5,5889***
	(S.E.)	(0,4684)	(0,5987)	(1,1979)	(1,1393)	(0,6267)
	ß	-0,0138	-0,0184	-0,0132	-0,0567	0,1337
Coordonnée à l'origine	b	2,9318	6,8700**	19,1418***	-6,1156	18,2013***
	(S.E.)	(1,7557)	(2,2413)	(5,0704)	(4,6524)	(2,7413)
R^2 ajusté		0,8604	0,7870	0,6942	0,7101	0,8782
N		*(4525)*	*(3420)*	*(1141)*	*(1140)*	*(1139)*

Tests à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

Tests à une phase pour variables 1 à 3; tests à deux phases pour variables 4 à 21.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

suggèrent clairement que l'avantage marginal tiré de la situation de député sortant n'est pas attribuable aux services rendus. Des 15 grilles d'analyse possibles du rôle de service (le regroupement total de tous les candidats, les trois grands partis regroupés puis pris séparément, et chacun de ces cinq cas pris séparément pour les élections de 1979 et 1988, prises séparément et regroupées), un seul cas contribue de façon importante à expliquer l'augmentation du pourcentage du vote. À l'opposé, la mesure dichotomique plus simple est demeurée importante de façon générale. Pour le seul cas des députés sortants libéraux en 1988, la variable dichotomique de la situation de député sortant a donné un effet réduit et non significatif, la simple mesure dichotomique étant supplantée, mais non augmentée, par la variable d'échelle. À l'exemple de la preuve des sondages, l'avantage de la situation de député sortant peut se décrire davantage comme une source de reconnaissance potentielle, mais non comme un avantage direct important résultant du service rendu.

L'importance de l'effet de la situation de député est ajustée en la comparant à l'importance des facteurs électoraux nationaux. Considérée comme un avantage institutionnel, la portée générale de l'avantage du député sortant est quelque peu inférieure (bien que s'en approchant) à l'autre avantage institutionnel d'une élection, celui de se présenter sous la bannière d'un parti. Les indices portant sur les partis sont à la situation de député sortant ce que l'ensemble du pays est à la circonscription. En utilisant les candidats du CSC et les « Autres » comme catégorie de référence pour les indicateurs dichotomiques des partis, l'avantage du parti — analogue à la situation de député sortant — va de 10 % pour les candidats conservateurs (10,10) à 4 % pour les néo-démocrates (4,06), les libéraux se situant entre les deux à 7,78 %. Ainsi, l'effet institutionnel de la situation de député sortant est inférieur à celui du parti, résultat corroboré par l'analyse des sondages. En outre, pour les candidats et candidates se présentant en tant que représentants du parti au pouvoir au moment du déclenchement de l'élection, on constate un vote négatif important, de l'ordre d'environ 12 %, ne variant que très légèrement entre les libéraux (-13,06) et les conservateurs (-11,06). Les régressions annuelles selon le parti (non présentées sous forme de tableau) tendent également à donner un coefficient négatif important à la variable du parti au pouvoir (pour les libéraux en 1979 et en 1984, et pour les conservateurs en 1988; le coefficient des conservateurs pour 1980 se rapprochait de zéro). L'effet national du vote sur le parti au pouvoir contribue également à un coefficient positif plus fort de la situation de député sortant puisque, dans l'ensemble, plus de la moitié des députés sortants sont du parti

au pouvoir (bien que pour les élections de 1980 et de 1984, un peu moins de la moitié des candidats représentaient le parti au pouvoir). À l'exemple de l'analyse des sondages, la situation de député sortant est un facteur pertinent dans le contexte de plusieurs campagnes, mais c'est un facteur relativement faible par rapport aux facteurs nationaux, particulièrement dans le cas du vote contre le parti au pouvoir.

En soi, la situation de député sortant n'est qu'un élément du tableau. On constate que le fait de se présenter contre un député sortant occasionne une perte généralisée de 2 % (-1,79). Ces résultats de l'agrégat démontrent que ce désavantage est un handicap important pour les candidats dans l'ensemble des trois partis et pour chacun des partis pris séparément (avec un désavantage très réduit pour le Nouveau Parti démocratique (NPD) qui profite le plus de l'effet de réélection et qui subit le moins de pertes contre les députés sortants). Les effets combinés de situation de député sortant et de candidature contre un député sortant donnent un avantage relativement stable d'environ 7 %. En intégrant la valeur absolue de se présenter contre un député sortant à la valeur de se présenter en tant que député sortant, l'avantage marginal relatif du député sortant est de 7,4 % pour l'agrégat, de 7,3 % pour le regroupement des trois grands partis, de 7,9 % pour les conservateurs, de 6,9 % pour les libéraux et de 7,1 % pour les néo-démocrates. Cet avantage combiné général demeure stable, un député sortant en poste depuis plus d'un mandat n'obtenant pas un avantage électoral supplémentaire significatif.

Cet avantage marginal de 7 % n'est pas considérable dans le contexte plus global des résultats électoraux dans les circonscriptions. Même si la conclusion générale tient compte des autres ressources stratégiques qui influencent les résultats, elle n'occupe pas une place prépondérante comparativement à la marge générale de victoire de 22 % dans les quatre élections étudiées (la différence entre le vote pour les candidats élus et le vote pour les candidats au deuxième rang en pourcentage du total des votes valides). Alors que les députés sortants ont gagné par des marges substantielles de 26 % (l'écart standard étant de 19 %), la marge de victoire est réduite à 18 % dans une course ouverte (l'écart standard étant de 16 %). Mais même les élus qui se sont présentés contre un député sortant l'ont remporté en moyenne par une marge de 10 % (l'écart standard étant de 9 %). Ces résultats globaux indiquent que la compétitivité dans les circonscriptions est loin d'être disparue. Premièrement, les écarts standard assez importants, presque égaux aux moyennes, sont loin d'indiquer un degré élevé de sécurité électorale qui assurerait de gagner ou de conserver un siège. Deuxièmement, la marge de députés sortants vainqueurs est encore de

10 % supérieure à l'avantage plus rigoureusement contrôlé de l'effet de réélection fixé à 7 %. Même si, sur le plan méthodologique, l'avantage de la situation de député sortant est un facteur important, sa contribution aux résultats électoraux et à l'obtention d'un siège est modeste. Déjà évidente à la description de la compétitivité marginale, cette suggestion l'est plus encore à la lumière des effets de la compétition durant la campagne.

Même dans le cadre d'une série de contrôles plus complète, les résultats minimisent l'avantage du député sortant. Ils corroborent les conclusions de travaux précédents qui ont partiellement suivi cette méthodologie : l'influence relative de l'effet de réélection est minime en comparaison des facteurs nationaux. Nous y ajoutons que la situation de député sortant a une influence sur le résultat même si l'on tient compte de la variété des influences contextuelles généralement très faibles. La situation de député sortant est pertinente même après avoir tenu compte de l'activité électorale par le biais des dépenses de campagne.

L'importance de l'avantage de 7 % associé à la situation de député sortant est également un peu faible en comparaison de l'effet des dépenses, résultats corroborés par l'analyse de sondages. Les dépenses de campagne par rapport à la limite de dépenses sont également importantes dans toutes les analyses. Au niveau de l'agrégat, une augmentation de 1 % des dépenses donne une hausse de un cinquième de 1 % du vote (b = 0,21). Cependant, on constate également des rendements décroissants puisque les dépenses élevées au carré sont à la fois importantes et négatives. Réunies, ces données laissent entendre que l'utilisation complète de la limite de dépenses pourrait entraîner une augmentation du vote de l'ordre de 16 %, soit un avantage de plus de deux fois supérieur à l'effet de réélection. Les dépenses ont également un effet supérieur lorsqu'on analyse uniquement les trois grands partis, collectivement ou séparément (l'effet des dépenses étant substantiel pour les libéraux et les conservateurs) et, en règle générale, on constate également l'effet de rendement décroissant.

En utilisant les données regroupées, l'effet à court terme de l'activité de campagne représente plus du double de l'effet à long terme optimal de la situation de député sortant à l'aide des coefficients non standardisés, résultat semblable en envergure et en orientation à celui des données de sondages. Les coefficients standardisés (β) démontrent également un pouvoir explicatif supérieur de l'effet de la campagne, avec un poids bêta de 0,39, comparativement à un poids bêta de 0,11 pour la situation de député sortant. Ces résultats laissent supposer que la variation dans les dépenses électorales est presque

quatre fois plus importante dans l'explication de la variation du vote au niveau de l'agrégat que la situation de député sortant en soi. Elle est au moins deux fois plus importante (à l'aide des coefficients non standardisés). L'avantage supplémentaire peut provenir des dépenses personnelles qui, même si elles sont importantes dans la plupart des cas, représentent une influence plus faible que les dépenses électorales réglementées. L'avantage électoral ainsi attribuable aux dépenses personnelles non réglementées reflète le phénomène des rendements décroissants avec l'augmentation du contact.

La preuve de l'effet supérieur de la campagne ne résiste pas aux circonstances particulières de la lutte dans la circonscription, particulièrement lorsqu'un député sortant se présente. En utilisant la même méthode des régressions contrôlées, mais en faisant une analyse séparée pour les députés sortants, les adversaires des députés sortants et les candidats se présentant à des sièges vacants, l'importance de l'effet de la situation de député sortant est évidente (voir les tableaux 4.9 à 4.11). Reflétant les résultats d'études aux États-Unis et au Royaume-Uni, la variation dans les dépenses électorales n'explique pas de façon importante la force du vote obtenu par les députés sortants en tant que groupe isolé. Cela vaut aussi pour l'agrégat, pour le regroupement des trois grands partis et pour chacun des partis, car dans tous les cas, le coefficient non normalisé se rapproche de zéro. De même, le coefficient des dépenses personnelles n'indique aucun effet, à l'exception du NPD et même là, il est faible. On note également l'importance du taux de participation de l'électorat, principalement comme facteur négatif à l'endroit des députés sortants; ce phénomène ressort dans les régressions regroupées, ainsi que pour les conservateurs et les libéraux. Cela peut renforcer l'effet potentiel du vote contre un gouvernement sortant et diminuer encore plus l'avantage de la situation de député sortant. Ce résultat reflète également les conclusions de la micro-analyse de Black (1984) conférant au statut de député sortant le pouvoir de conserver des votes mais pas nécessairement d'en attirer de nouveaux. Cette interprétation découle également de résultats confirmant que l'avantage de la situation de député sortant est lié à la conservation d'une stabilité supérieure, tel qu'indiqué au tableau 4.7. Inversement, pour ceux qui se présentent contre un député sortant, les dépenses électorales apportent une contribution importante et positive à leur vote dans 4 régressions sur 5, tandis que le taux de participation électorale conduit à un vote positif dans seulement 2 régressions sur 5, soit pour les adversaires des libéraux et des conservateurs.

Tableau 4.9
Régressions : députés sortants seulement (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
4 Dépenses du candidat (% de la limite)	b	0,0522	-0,0557	0,0060	0,0743	-0,4982
	(S.E.)	(0,1507)	(0,1694)	(0,1975)	(0,2888)	(0,5715)
	ß	0,0529	-0,0554	0,0062	0,0682	-0,9900
5 Dépenses du candidat (% de la limite)^2	b	-0,0006	0,0000	-0,0002	-0,0011	0,0029
	(S.E.)	(0,0010)	(0,0011)	(0,0012)	(0,0019)	(0,0035)
	ß	-0,0948	0,0069	-0,0279	-0,1462	0,9090
6 Dépenses de l'opposition (% de la limite)	b	0,2806***	0,2809***	-0,2217**	0,3890***	-0,3819
	(S.E.)	(0,0456)	(0,0459)	(0,0722)	(0,0713)	(0,2790)
	ß	0,6235	0,6378	-0,4262	0,9281	-1,0183
7 Dépenses de l'opposition (% de la limite)^2	b	-0,0025***	-0,0025***	0,0014*	-0,0038***	0,0022
	(S.E.)	(0,0004)	(0,0004)	(0,0005)	(0,0007)	(0,0019)
	ß	-0,6274	-0,6418	0,3437	-0,9260	0,8405
8 Dépenses personnelles (% du total)	b	0,0218	0,0215	-0,0048	0,0217	0,0623*
	(S.E.)	(0,0124)	(0,0125)	(0,0128)	(0,0227)	(0,0294)
	ß	0,0391	0,0393	-0,0096	0,0332	0,2228
9 Pourcentage du vote précédent	b	0,6276***	0,6846***	0,1364	2,5788***	-1,0730**
	(S.E.)	(0,1239)	(0,1600)	(0,1904)	(0,3762)	(0,3669)
	ß	0,5637	0,5894	0,1166	1,9925	-1,4392
10 Pourcentage du vote précédent^2	b	-0,0020	-0,0025	0,0044*	-0,0204***	0,0165**
	(S.E.)	(0,0013)	(0,0016)	(0,0019)	(0,0034)	(0,0049)
	ß	-0,1787	-0,2295	0,3997	-1,7538	1,5715
11 PC	b	22,6852***	6,8144***	—	—	—
	(S.E.)	(2,4748)	(1,1354)	—	—	—
	ß	0,8769	0,2688	—	—	—
12 PLC	b	19,3648***	3,4903**	—	—	—
	(S.E.)	(2,4318)	(1,2109)	—	—	—
	ß	0,7305	0,1348	—	—	—
13 NPD	b	15,8290***	—	—	—	—
	(S.E.)	(2,5465)	—	—	—	—
	ß	0,3709	—	—	—	—
14 Candidat du parti au pouvoir	b	-13,2014***	-13,1558***	-12,5608***	-14,5581***	—
	(S.E.)	(0,6413)	(0,6460)	(0,6844)	(1,2898)	—
	ß	-0,5078	-0,5150	-0,5450	-0,4653	—
15 Participation électorale en pourcentage	b	-0,2334***	-0,2385***	-0,2865***	-0,3542***	0,1832
	(S.E.)	(0,0525)	(0,0533)	(0,0546)	(0,1083)	(0,1233)
	ß	-0,1061	-0,1106	-0,1474	-0,1434	0,1682

Tableau 4.9 (suite et fin)
Régressions : députés sortants seulement (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
16 Pourcentage d'immigrants	b	-0,0065	-0,0036	-0,1424**	0,0985*	0,0127
	(S.E.)	(0,0287)	(0,0288)	(0,0430)	(0,0453)	(0,0574)
	ß	-0,0062	-0,0036	-0,1315	0,0946	0,0260
17 Revenu familial moyen (en milliers de $)	b	0,1635***	0,1589***	0,2610***	0,3459***	0,1593
	(S.E.)	(0,0428)	(0,0432)	(0,0482)	(0,0889)	(0,1259)
	ß	0,0932	0,0928	0,1879	0,1592	0,1385
18 Québec	b	5,4099***	5,3853***	11,3361***	0,2785	—
	(S.E.)	(0,9466)	(0,9577)	(1,0879)	(1,8089)	—
	ß	0,1854	0,1858	0,3315	0,0092	—
19 Ontario	b	-4,0742***	-4,0751***	0,7992	-9,9738***	2,6574
	(S.E.)	(0,9528)	(0,9583)	(0,9059)	(2,0999)	(4,0658)
	ß	-0,1492	-0,1529	0,0347	-0,3082	0,2033
20 Prairies	b	-4,4189***	-4,4235***	-0,6143	-6,7171	6,5663
	(S.E.)	(1,1642)	(1,1691)	(1,0873)	(3,9216)	(4,0673)
	ß	-0,1031	-0,1062	-0,0177	-0,0639	0,5176
21 Colombie-Britannique	b	-5,4843***	-5,4825***	-0,6786	-12,2356**	7,4637
	(S.E.)	(1,2622)	(1,2680)	(1,1609)	(4,2537)	(4,2802)
	ß	-0,1243	-0,1279	-0,0201	-0,1164	0,5353
Coordonnée à l'origine	b	16,2856*	35,5349***	60,7738***	-5,7904	70,5089**
	(S.E.)	(6,6243)	(8,3338)	(9,8475)	(16,3058)	(22,7952)
R^2 ajusté		0,5655	0,5449	0,7034	0,5742	0,2727
N		*(958)*	*(940)*	*(468)*	*(374)*	*(98)*

Tests à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

Les dépenses des aspirants qui se présentent contre un député sortant fournissent une preuve mitigée de rendements accrus. La courbe des dépenses élevées au carré est positive pour les régressions regroupées et pour les conservateurs, bien que l'effet des rendements accrus soit relativement faible. De même, contrairement aux députés sortants, les dépenses personnelles des aspirants apportent une contribution significative, quoique relativement faible, à leur part du vote. Pour la plupart des candidats et candidates à un siège vacant (à l'exception des libéraux), les dépenses électorales ont un effet linéaire positif assez fort (le coefficient de l'élévation au carré se rapproche de zéro). Par conséquent, il y a trois scénarios de compétition différents, tous caractérisés par l'absence ou la présence d'un député sortant.

L'effet attribuable aux deux types de dépenses électorales, réglementées et non réglementées, s'avère différent selon la présence ou l'absence d'un député sortant.

Tableau 4.10
Régressions : candidat contre un député sortant (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
4 Dépenses du candidat (% de la limite)	b	0,1457***	0,1666***	0,0622	0,2121***	0,1667***
	(S.E.)	(0,0175)	(0,0252)	(0,0805)	(0,0629)	(0,0216)
	ß	0,3693	0,4295	0,1101	0,4621	0,5282
5 Dépenses du candidat (% de la limite)^2	b	0,0004*	0,0002	0,0016*	-0,0008	-0,0003
	(S.E.)	(0,0002)	(0,0002)	(0,0007)	(0,0005)	(0,0002)
	ß	0,0890	0,0626	0,3308	-0,2183	-0,0802
6 Dépenses de l'opposition (% de la limite)	b	-0,0861	-0,1066	-0,0520	-0,4780***	0,0447
	(S.E.)	(0,0579)	(0,0747)	(0,2062)	(0,1050)	(0,0724)
	ß	-0,0790	-0,1075	-0,0489	-0,5698	0,0577
7 Dépenses de l'opposition (% de la limite)^2	b	0,0004	0,0005	0,0005	0,0028***	-0,0006
	(S.E.)	(0,0004)	(0,0005)	(0,0014)	(0,0007)	(0,0005)
	ß	0,0564	0,0718	0,0648	0,5108	-0,1243
8 Dépenses personnelles (% du total)	b	0,0391***	0,0429***	0,0692**	0,0136	0,0169
	(S.E.)	(0,0069)	(0,0088)	(0,0216)	(0,0127)	(0,0097)
	ß	0,0567	0,0714	0,1021	0,0263	0,0282
9 Pourcentage du vote précédent	b	0,1798***	0,0189	-0,6191***	0,8501***	0,2194***
	(S.E.)	(0,0393)	(0,0642)	(0,1450)	(0,1508)	(0,0702)
	ß	0,1673	0,0171	-0,5066	0,7254	0,2112
10 Pourcentage du vote précécent^2	b	0,0046***	0,0074***	0,0153***	-0,0034	0,0057***
	(S.E.)	(0,0008)	(0,0011)	(0,0023)	(0,0024)	(0,0015)
	ß	0,1830	0,3351	0,7223	-0,1703	0,2265
11 PC	b	9,7298***	4,5243***	—	—	—
	(S.E.)	(0,5541)	(0,5513)	—	—	—
	ß	0,2523	0,1482	—	—	—
12 PLC	b	7,9270***	2,6333***	—	—	—
	(S.E.)	(0,5478)	(0,5028)	—	—	—
	ß	0,2194	0,0909	—	—	—
13 NPD	b	5,2405***	—	—	—	—
	(S.E.)	(0,3923)	—	—	—	—
	ß	0,1647	—	—	—	—

Tableau 4.10 (suite et fin)
Régressions : candidat contre un député sortant (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
14 Candidat du parti au pouvoir	b	-9,7214***	-9,7865***	-7,6403***	-10,8661***	—
	(S.E.)	(0,4040)	(0,4662)	(1,1268)	(0,6118)	—
	ß	-0,2392	-0,3066	-0,2437	-0,4839	—
15 Participation électorale en pourcentage	b	0,0262	0,0194	0,3292***	0,1322***	-0,1146***
	(S.E.)	(0,0219)	(0,0302)	(0,0960)	(0,0502)	(0,0255)
	ß	0,0106	0,0086	0,1292	0,0694	-0,0676
16 Pourcentage d'immigrants	b	-0,0152	-0,0311	-0,0686	0,0108	-0,0061
	(S.E.)	(0,0120)	(0,0169)	(0,0407)	(0,0327)	(0,0154)
	ß	-0,0131	-0,0290	-0,0628	0,0107	-0,0075
17 Revenu familial moyen (en milliers de $)	b	0,0046	-0,0039	-0,1806*	-0,0758	0,0182
	(S.E.)	(0,0181)	(0,0252)	(0,0827)	(0,0410)	(0,0220)
	ß	-0,0023	-0,0021	-0,0778	-0,0527	0,0136
18 Québec	b	0,0869	-0,6077	-0,8417	-5,5471***	0,3215
	(S.E.)	(0,3755)	(0,5341)	(1,7773)	(1,0114)	(0,4611)
	ß	0,0027	-0,0203	-0,0267	-0,1663	0,0146
19 Ontario	b	0,1222	1,0166	1,9357	0,5161	1,2098*
	(S.E.)	(0,4034)	(0,5477)	(1,9242)	(0,8171)	(0,4711)
	ß	0,0039	0,0361	0,0580	0,0225	0,0571
20 Prairies	b	0,0136	0,9024	0,7151	-0,5987	3,8907***
	(S.E.)	(0,4895)	(0,6637)	(2,1622)	(0,9074)	(0,6752)
	ß	0,0003	0,0203	0,0130	-0,0196	0,1005
21 Colombie-Britannique	b	0,0732	0,8996	2,0955	-2,6515***	4,7934***
	(S.E.)	(0,5225)	(0,7230)	(2,4690)	(1,0200)	(0,7107)
	ß	0,0015	0,0198	0,0339	-0,0849	0,1274
Coordonnée à l'origine	b	3,2856	11,3202**	1,8432	13,1510*	13,3406***
	(S.E.)	(2,6231)	(3,5621)	(10,0733)	(5,9596)	(3,2442)
R^2 ajusté		0,8151	0,7074	0,5604	0,6900	0,8329
N		*(2825)*	*(1927)*	*(491)*	*(582)*	*(854)*

Tests à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

La figure 4.1 (tirée des coefficients de régression de l'ensemble des données regroupées) permet d'évaluer plus clairement cette différence dans le contexte de la campagne. Les dépenses électorales ont un effet strictement linéaire dans un siège vacant et leur rendement peut représenter jusqu'à 20 % du vote au plafond des dépenses. Les dépenses des adversaires d'un député peuvent avoir un rendement légèrement

Tableau 4.11
Régressions : pas de député sortant candidat (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
4 Dépenses du candidat (% de la limite)	b	0,2058***	0,2430***	0,6008**	0,2828	0,1621**
	(S.E.)	(0,0421)	(0,0620)	(0,1850)	(0,1873)	(0,0493)
	ß	0,4146	0,4647	0,7597	0,4188	0,4603
5 Dépenses du candidat (% de la limite)^2	b	-0,0003	-0,0007	-0,0026	-0,0014	-0,0004
	(S.E.)	(0,0004)	(0,0005)	(0,0014)	(0,0014)	(0,0005)
	ß	0,0543	-0,1372	-0,4157	-0,2652	-0,1165
6 Dépenses de l'opposition (% de la limite)	b	0,0100	-0,0038	0,2278	0,0045	-0,2430*
	(S.E.)	(0,0703)	(0,0835)	(0,1813)	(0,1361)	(0,0981)
	ß	0,0097	-0,0045	0,3052	0,0076	-0,3007
7 Dépenses de l'opposition (% de la limite)^2	b	-0,0005	-0,0004	-0,0020	-0,0010	0,0013
	(S.E.)	(0,0005)	(0,0007)	(0,0014)	(0,0012)	(0,0007)
	ß	-0,0633	-0,0569	-0,3338	-0,1892	0,2244
8 Dépenses personnelles (% du total)	b	0,0363*	0,0404*	0,0719*	-0,0104	0,0138
	(S.E.)	(0,0154)	(0,0186)	(0,0315)	(0,0339)	(0,0221)
	ß	0,0442	0,0564	0,1200	-0,0159	0,0191
9 Pourcentage du vote précédent	b	0,5604***	0,6584***	-0,0262	1,4353***	0,3970*
	(S.E.)	(0,0743)	(0,1069)	(0,2023)	(0,2166)	(0,1701)
	ß	0,6229	0,7544	-0,0325	1,7858	0,3719
10 Pourcentage du vote précédent^2	b	-0,0006	-0,0017	0,0074**	-0,0116***	0,0025
	(S.E.)	(0,0010)	(0,0013)	(0,0025)	(0,0024)	(0,0032)
	ß	-0,0438	-0,1460	0,7470	-1,2324	0,1099
11 PC	b	7,4969***	5,4975***	—	—	—
	(S.E.)	(1,3416)	(1,1733)	—	—	—
	ß	0,1770	0,1616	—	—	—
12 PLC	b	3,8000**	1,7311	—	—	—
	(S.E.)	(1,3402)	(1,1553)	—	—	—
	ß	0,0897	0,0509	—	—	—
13 NPD	b	1,6518	—	—	—	—
	(S.E.)	(1,0322)	—	—	—	—
	ß	0,0390	—	—	—	—
14 Candidat du parti au pouvoir	b	-9,4504***	-9,6487***	-11,2824***	-9,5628***	—
	(S.E.)	(0,9063)	(1,0206)	(1,9359)	(1,9387)	—
	ß	-0,2232	-0,2836	-0,3947	-0,3401	—
15 Participation électorale en pourcentage	b	0,0234	-0,0243	-0,2174	0,3865*	-0,0927
	(S.E.)	(0,0623)	(0,0809)	(0,1580)	(0,1544)	(0,0707)
	ß	0,0063	-0,0074	-0,0754	0,1362	-0,0381

Tableau 4.11 (suite et fin)
Régressions : pas de député sortant candidat (1979 à 1988)

Variable	Statistique	Total groupé	PC, PLC, NPD groupés	PC	PLC	NPD
16 Pourcentage d'immigrants	b	-0,0104	-0,0291	-0,0087	-0,0167	-0,0269
	(S.E.)	(0,0320)	(0,0414)	(0,0822)	(0,0777)	(0,0368)
	ß	-0,0064	-0,0206	-0,0071	-0,0138	-0,0258
17 Revenu familial moyen (en milliers de $)	b	0,0494	0,0906	0,0390	0,1049	-0,0203
	(S.E.)	(0,0424)	(0,0557)	(0,1242)	(0,1168)	(0,0506)
	ß	0,0214	0,0444	0,0219	0,0598	-0,0135
18 Québec	b	0,5890	1,0516	0,5173	3,5670	0,2110
	(S.E.)	(0,8745)	(1,1543)	(2,6670)	(2,6091)	(1,0691)
	ß	0,0140	0,0279	0,0157	0,1102	0,0076
19 Ontario	b	-1,5287	-1,6087	-1,7448	-0,7865	0,6783
	(S.E.)	(0,9079)	(1,1812)	(2,4949)	(2,2806)	(1,0914)
	ß	-0,0385	-0,0469	-0,0582	-0,0267	0,0268
20 Prairies	b	-1,5175	-1,5168	-2,3709	-2,9963	5,5407***
	(S.E.)	(1,2011)	(1,5734)	(3,1282)	(2,8501)	(1,5413)
	ß	-0,0238	-0,0271	-0,0484	-0,0622	0,1340
21 Colombie-Britannique	b	-1,8950	-2,0603	-3,4847	-3,9488	7,5912***
	(S.E.)	(1,0795)	(1,3997)	(2,7910)	(2,5058)	(1,3797)
	ß	-0,0347	-0,0435	-0,0842	-0,0970	0,2174
Coordonnée à l'origine	b	-0,1227	2,2663	9,6826	-33,5380*	22,7211***
	(S.E.)	(5,0877)	(6,6894)	(14,4622)	(13,4564)	(6,3127)
R^2 ajusté		0,8251	0,7131	0,5446	0,5628	0,8693
N		*(756)*	*(567)*	*(189)*	*(189)*	*(189)*

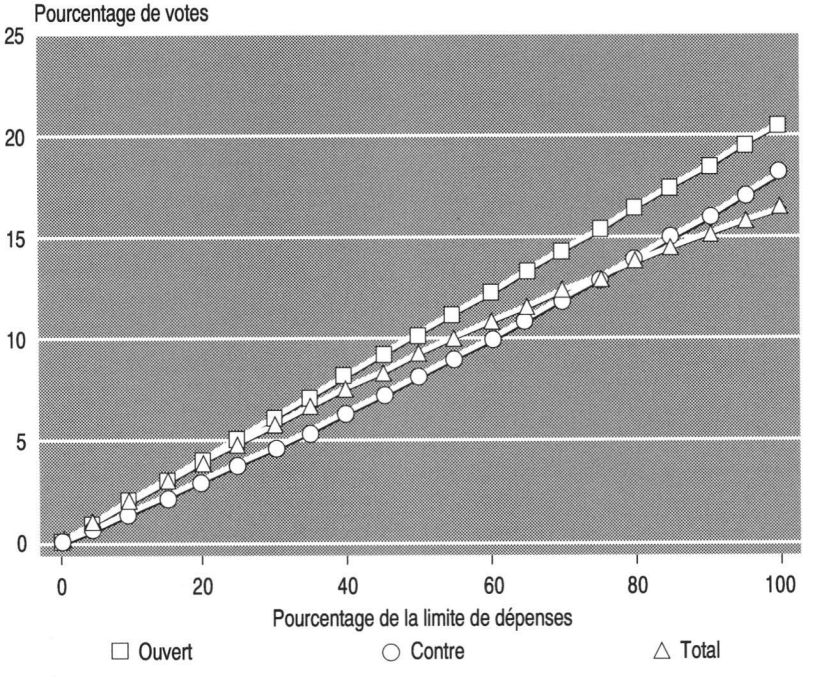
Tests à deux phases pour signification : * $p < ,05$; ** $p < ,01$; *** $p < ,001$.

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

au-dessus de la moyenne de tous les candidats (même après contrôle de la situation de député sortant). Même si un député sortant peut avoir une longueur d'avance en tant que « figure connue » du public, l'effet de réélection n'est pas inattaquable. L'avantage diminue avec l'augmentation du taux de participation; l'opposition peut le marginaliser en augmentant ses dépenses (devenant elle aussi une figure connue); et en l'absence d'un député sortant, tout indique une compétition linéaire simple basée sur l'effet des dépenses. Les conclusions accréditent l'avantage d'être connu et appuyé dont bénéficient les députés sortants, mais seulement en tant qu'état conditionné par la campagne elle-même. Il est clair que le facteur « figure connue » associé au député sortant peut être surmonté par un

effort électoral visant à mieux se faire connaître. Sans être très divergente, la différence dans les courbes est suffisante pour permettre de conclure que les luttes électorales au niveau de la circonscription peuvent être considérées comme compétitives, même dans le milieu réglementé de la campagne.

Figure 4.1
Lignes de régression : dépenses électorales de candidat (en pourcentage de la limite de dépenses) avec le pourcentage de votes gagnés



Équations de simulation pour :

Total (tous les candidats groupés) :
% de votes = (,20648) (% de dépenses) + (-,00042) (% de dépenses)^2

Candidat contre un député sortant :
% de votes = (,14571) (% de dépenses) + (,00036) (% de dépenses)^2

Siège ouvert (pas de député sortant candidat) :
% de votes = (,20581) (% de dépenses)

L'absence d'effet des dépenses pour les députés sortants tient à des raisons méthodologiques et empiriques. Il n'existe pas de corrélation significative entre les dépenses et le vote pour les députés sortants, mais il y a une relation. L'effet des dépenses pour les adversaires est en partie dû à la nature de la variation (voir le tableau 4.12). En moyenne,

Tableau 4.12
Dépenses en pourcentage de la limite

		Dépenses			
Échantillon	Statistique	Total	Députés sortants	Candidat contre un député sortant	Ouvert : pas de député sortant candidat
Total (groupé)	Moyenne	53,16	84,51	42,14	55,32
	(s)	(37,43)	(13,12)	(37,04)	(36,96)
	Asymétrie	-0,25	-1,34	0,26	-0,35
	N	*(4525)*	*(958)*	*(2825)*	*(756)*
PC, PLC et NPD (groupés)	Moyenne	66,43	84,78	56,97	68,75
	(s)	(31,68)	(12,62)	(34,29)	(30,70)
	Asymétrie	-0,88	-1,21	-0,37	-1,03
	N	*(3420)*	*(940)*	*(1927)*	*(567)*
PC	Moyenne	81,38	85,54	76,22	84,74
	(s)	(21,22)	(11,50)	(27,48)	(17,77)
	Asymétrie	-2,10	-0,98	-1,49	-2,53
	N	*(1141)*	*(468)*	*(491)*	*(189)*
PLC	Moyenne	76,77	83,88	71,96	77,80
	(s)	(21,22)	(13,98)	(23,81)	(20,47)
	Asymétrie	-1,21	-1,30	-0,84	-1,46
	N	*(1140)*	*(374)*	*(582)*	*(189)*
NPD	Moyenne	41,11	84,61	35,68	43,70
	(s)	(33,78)	(12,14)	(31,85)	(33,67)
	Asymétrie	0,30	-1,21	0,55	0,17
	N	*(1139)*	*(98)*	*(854)*	*(189)*

NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

les députés sortants atteignent ou presque le plafond des dépenses, la moyenne étant de 85 % de la limite (avec une variation très faible, soit un écart standard de 13 %). Puisque cette répartition a tendance à être sous-estimée, la plupart des députés sortants dépensent plus que la moyenne de 85 % et se retrouvent dans la partie supérieure de l'échantillon, près du plafond des dépenses. Le contraste est frappant au niveau de l'agrégat, où les dépenses atteignent en moyenne 53 % de la limite. Elles tombent à 42 % pour les adversaires d'un député sortant, et se situent à 55 % pour les aspirants à un siège vacant. Tous ces indices descriptifs montrent considérablement plus de variations chez les adversaires, les écarts standard dépassant les 30 %, soit plus du double des députés sortants. La procédure de contrôle de sélection indique que malgré leur avantage marginal, les députés sortants mènent

une campagne vigoureuse. Au niveau des résultats regroupés, l'activité de campagne s'avère nettement importante, mais comme pour d'autres facteurs se rapportant à l'effet de réélection (la faible importance des services rendus et le nombre de mandats), le rendement est décroissant. Même si l'avantage du député sortant est bien réel, on peut le contrer par une activité électorale vigoureuse dans la circonscription.

Les conséquences de l'activité électorale et de l'effet de réélection peuvent être évaluées en simulant des changements à la limite des dépenses. Puisque les dépenses des députés sortants se situent près du plafond et que leur variation y est concentrée, les résultats regroupés totaux de la régression, résultats qui comprennent également le contrôle de la situation de député sortant, serviront de base comparative. On peut ainsi comparer les résultats obtenus par les adversaires d'un député sortant. On constate des différences considérables, attribuables aux rendements croissants et décroissants des dépenses électorales. Ces différences sont comparables aux conclusions sur l'avantage de la situation de député sortant, qui est d'environ 7 %.

La méthodologie de comparaison simule les résultats en appliquant les coefficients des régressions aux augmentations et aux diminutions, en pourcentage de la limite des dépenses. Les dépenses en pourcentage de la limite ont servi à normaliser l'effet à travers les circonscriptions électorales. Les simulations basées sur les équations de la figure 4.1 sont données en tranches de 10 %, d'une limite diminuée de 50 % à une limite augmentée de 50 % (voir le tableau 4.13). Des intervenants aux audiences publiques de la Commission ont proposé d'augmenter de 20 à 50 % la limite des dépenses des candidats et candidates; la limite par électeur au niveau provincial est par ailleurs habituellement supérieure à celle du niveau fédéral (Ontario, Commission 1988). Les diminutions et les augmentations sont simulées ici afin de présenter un contexte comparatif équilibré.

Les lignes de régression de la figure 4.1 montrent que les différences entre l'agrégat et les adversaires d'un député sortant s'estompent dans la compétition à environ 78 % de la limite des dépenses. On doit se rappeler que les députés sortants dépensent en moyenne 85 % du plafond. De fait, cette moyenne étant sous-estimée, la dépense médiane est encore plus élevée. Compte tenu du rendement croissant des dépenses électorales des adversaires d'un député sortant et des rendements décroissants évidents dans l'agrégat, une réduction de la limite des dépenses renforcerait probablement l'avantage de la situation de député sortant que les adversaires ne pourraient compenser. Par contre, une augmentation de 30 à 40 % du plafond des dépenses

donnerait un avantage de 5,5 et 7 % aux adversaires, ce qui les met presque à égalité avec le député sortant. Ainsi, une augmentation de l'ordre de 30 à 40 % des dépenses électorales peut être suffisante pour contrer l'effet de réélection à son estimation la plus faible. Tout en reconnaissant la portée limitée de ces conclusions, tout indique qu'une modification de ces règlements pourrait servir à annuler l'avantage des députés sortants, et ainsi améliorer la compétitivité de la lutte dans les circonscriptions.

Tableau 4.13
Pourcentage des votes gagnés selon les modifications apportées aux limites de dépenses des candidats

	Diminution / augmentation des limites de dépenses (pourcentage)										
	-50	-40	-30	-20	-10	0	10	20	30	40	50
Total (groupé)	9,3	10,9	12,4	13,8	15,2	16,4	17,6	18,7	19,7	20,6	21,5
Candidat contre un député sortant	8,2	10,1	12,0	14,0	16,1	18,2	20,4	22,7	25,1	27,5	30,0
Différence	-1,1	-0,8	-0,4	0,2	0,9	1,8	2,8	4,0	5,4	6,9	8,6

CONCLUSION

Les résultats laissent entendre que les députés sortants ont un avantage que ne partagent pas leurs adversaires. Cet avantage n'est pas déterminé par des attributs uniques aux députés sortants, comme le service à la circonscription, mais tient au fait que les électeurs connaissent davantage le candidat. Même si les députés sortants dépensent davantage, cela n'influence pas nécessairement le résultat de l'élection. L'argent n'achète pas les votes, semble-t-il. Toutefois, la situation de député sortant ne constitue pas un avantage automatique : lorsque le taux de participation électorale est élevé, la part du vote obtenue par les députés sortants a tendance à diminuer, et tout indique alors un retournement du vote contre les députés sortants. Le fait d'être connu des électeurs est important pour les députés sortants et pour les aspirants. Les efforts durant la campagne et l'accès accru aux électeurs et électrices deviennent essentiels dans le cadre du processus d'information du public. Ainsi, le degré d'activité électorale peut contribuer à un choix électoral plus concurrentiel; de même, les avantages institutionnels peuvent être surmontés.

Les sondages démontrent que la sollicitation électorale s'avère un moyen efficace de compenser les avantages apparents du député

sortant. Plus encore, en termes de suffrages accrus, l'activité électorale est considérablement supérieure à l'effet de réélection. Tout en abordant moins directement l'activité de campagne, l'analyse au niveau de l'agrégat arrive à des résultats similaires, donnant une crédibilité accrue aux conclusions. Les dépenses électorales ont un effet puissant, même lorsque soumises à une vaste gamme de contrôles sociaux et politiques. Les données des sondages et l'analyse au niveau de l'agrégat permettent d'estimer que l'influence de la campagne est au moins deux fois supérieure à l'effet de réélection.

L'effet des dépenses électorales diffère de façon considérable selon le contexte stratégique de la campagne — en particulier selon qu'un député sortant se présente ou non. Même si la situation de député sortant est institutionnalisée en raison de la structure du système électoral lui-même, les élections étudiées ici ont été soumises à une autre contrainte : le plafond des dépenses électorales. Parce que les députés sortants dépensent près du maximum permis et parce qu'en règle générale, l'augmentation des dépenses jusqu'à la limite procure un rendement décroissant des votes, l'avantage initial dont bénéficient les députés sortants est restreint. Inversement, si un candidat se présente contre un député sortant, tout indique que ses dépenses électorales obtiendront un rendement croissant, au point de surmonter l'avantage initial de la situation de député sortant. Si aucun député sortant ne se présente ou que la course est ouverte, on constate une contribution linéaire stricte (attribuable aux dépenses du candidat) à la part des votes obtenus. À effort égal, effet égal. Bref, il y a compétitivité. Une augmentation de 30 à 40 % du plafond des dépenses électorales pourrait cependant atténuer l'effet de réélection.

Contrairement aux arguments et aux résultats d'études semblables dans d'autres pays, la présente étude arrive à la conclusion que les campagnes de circonscription sont compétitives au Canada. Les résultats des analyses des sondages et de l'agrégat convergent en deux points : l'avantage institutionnel du parti et de la situation de député sortant, et l'importance supérieure du contact et des dépenses électorales par rapport aux effets institutionnels. Cette convergence confère un degré considérable de fiabilité à la conclusion sur la compétitivité. Au cours des périodes électorales étudiées, la réglementation en soi n'a pas entravé la lutte dans les circonscriptions. Selon les conclusions des sondages, des facteurs nationaux comme la fidélité au chef et au parti surclassent toujours celui du candidat. Mais nos résultats réfutent les conclusions d'études plus générales sur les partis. Celles-ci soutiennent qu'aucun mandat n'est accordé puisque les élections se caractérisent par un « courtage politique » non compétitif

sur le plan national (Clarke *et al.* 1984; 1991). Au niveau de la circonscription, les élections axées sur le choix de la personne qui agira comme représentant ont apparemment un caractère différent. Elles sont compétitives et influencées par l'effort consacré à la campagne, effort qui contribue à donner à l'électorat canadien un véritable choix politique.

ANNEXE MÉTHODOLOGIQUE

Analyse de micro-niveau

Les équations de régression linéaire et logistique sont basées sur les variables tirées des Études électorales canadiennes de 1988. Toutes les variables sont codées de façon à être propres au parti, selon le parti du vote indiqué. Tous les cas sont pondérés selon la pondération nationale d'échantillonnage afin de refléter la distribution nationale de la population.

$$VTP_t = a + b_1SERV + b_2INCP + b_3CAND_{contact} + b_4PARTI_{contact} + b_5VTP_{t-1} + b_6CHEF + b_7PARTI + e$$

Description des variables

VTP_t Le vote du répondant selon le parti, où « 1 » indique un vote pour le parti (conservateur, libéral ou néo-démocrate) et « 0 » autrement. Les abstentionnistes et ceux qui ont indiqué avoir voté pour un candidat n'appartenant pas à un des trois principaux partis sont inclus dans la catégorie « 0 ». (Questions tirées du sondage sur la période postélectorale : XB1 et XB2.)

SERV Indication du répondant stipulant qu'il a rencontré son député ou communiqué avec son bureau. L'échelle a trois points : « 1 » satisfait de la réponse du député ou de son bureau; « 0 » pas de contact avec le député ou son bureau; et « -1 » insatisfait de la réponse du député ou de son bureau. (Questions tirées du sondage sur la période électorale : D10F et D11D.)

INCP Indication du répondant stipulant qu'un des candidats était député de la circonscription au moment de la campagne, et le parti que le candidat représentait, où « 1 » indique le député sortant et « 0 » autrement. Ceux qui ont répondu « Ne sait pas » à la question où l'on demandait si un candidat était député sortant ou quel parti le candidat représentait sont inclus dans la catégorie « 0 ». (Questions tirées du sondage sur la période électorale : D9 et D9A.)

$CAND_{contact}$ L'indication du répondant stipulant qu'il a été rejoint par l'appareil du parti de la circonscription en personne ou par téléphone au cours de la campagne. Il s'agit d'une échelle à trois

points où « 0 » indique aucun contact avec l'appareil du parti, « 1 » un contact avec l'appareil du parti spécifique utilisé dans la régression et avec l'appareil d'un autre parti, et « 2 » un contact avec uniquement l'appareil du parti spécifique utilisé dans la régression. (Questions tirées du sondage sur la période postélectorale : XC3 et XC3A.)

$PARTI_{contact}$ L'indication du répondant stipulant qu'il a été rejoint par l'appareil de circonscription du parti au cours de la campagne autrement qu'en personne ou par téléphone. Il s'agit d'une échelle à trois points codée de la même manière que la variable $CAND_{contact}$. (Questions tirées du sondage sur la période postélectorale : XC4 et XC4A.)

VTP_{t-1} Le vote du répondant dans l'élection précédente selon le parti, où « 1 » indique un vote pour le parti et « 0 » autrement. Ceux qui se sont abstenus en 1984 sont inclus dans la catégorie « 0 ». (Questions tirées du sondage sur la période électorale : B6 et B7.)

CHEF L'échelle de cotation thermométrique sur le chef du parti, graduée de « 0 » à « 100 ». (Questions tirées du sondage sur la période postélectorale : XE2A XE2B XE2C.)

PARTI L'échelle de cotation thermométrique sur le parti, graduée de « 0 » à « 100 ». (Questions tirées du sondage sur la période postélectorale : XE2D XE2E XE2F.)

a La coordonnée d'origine.

e Le terme d'erreur.

b_n Le coefficient non normalisé pour chaque terme.

Analyse de macro-niveau

Voici l'équation complète de régression pour l'ensemble de données « regroupées » couvrant la période de 1979 à 1988 inclusivement, avec les descriptions des variables et les sources :

$$VT_t = a + b_1SORTANT + b_2CONTRE + b_3TERMES$$

$$+ b_4CAND_{exp\%} + b_5CAND_{exp\%} + b_6CHAL_{exp\%} + b_7CHAL^2_{exp\%} + b_8PERS_{exp\%}$$

$$+ b_9VT_{t-1} + b_{10}VT_{t-1} + b_{11}PC + b_{12}LIB + b_{13}NPD + b_{14}GOUV$$

$$+ b_{15}PARTICIPATION\% + B_{16}IMMIGRANTS\% + b_{17}REVENU\$$$

$$+ b_{18}QUÉ + b_{19}ONT + b_{20}PRA + b_{21}CB + e$$

Descriptions des variables et des sources

VT_t Le pourcentage de votes valides pour l'élection (Canada, Élections Canada 1980a, 1980c, 1984 et 1988a).

SORTANT — Une variable sur le député sortant. Pour les élections de 1980 et 1984, il s'agit d'une variable « fictive » où « 1 » indique que le candidat est le député sortant et « 0 » autrement. Pour les élections de 1979 et 1988, la variable est exprimée en proportion d'échelle de « 0 » à « 1 » pour les députés sortants, et « 0 » autrement. La mesure d'échelle indique, pour la circonscription nouvellement redécoupée, la proportion de population provenant de la circonscription que le député sortant représentait. Les sources pour ce codage comprennent la liste préliminaire tirée du *Canadian News Facts* et du *Canadian Parliamentary Guide*, et les données sur le transfert de population fournies par Élections Canada.

CONTRE — Une variable « fictive » où « 1 » indique que le candidat se présentait contre un député sortant, et « 0 » autrement.

TERMES — Une variable « fictive » pour les députés sortants où « 1 » indique que le député sortant a été en fonction pour plus d'un mandat, et « 0 » autrement. Les sources sont les mêmes que celles citées pour le terme SORTANT.

$CAND_{exp\%}$ et $CAND^2_{exp\%}$ — Les dépenses électorales du candidat en pourcentage de la limite de dépenses électorales de la circonscription (Canada, Élections Canada 1980b, 1981, 1985 et 1988b).

$ASP_{exp\%}$ et $ASP^2_{exp\%}$ — Les dépenses électorales du principal aspirant en pourcentage de la limite de dépenses électorales de la circonscription. Le principal aspirant est déterminé par l'ordre de classement des résultats provenant de l'élection précédente (Canada, Élections Canada 1980b, 1981, 1985 et 1988b).

$PERS_{exp\%}$ — Les dépenses personnelles du candidat en pourcentage des dépenses personnelles totales de tous les candidats en lice dans cette circonscription (Canada, Élections Canada 1980b, 1981, 1985 et 1988b).

VT_{t-1} et VT^2_{t-1} — Le pourcentage de votes valides pour le parti que le candidat représentait depuis l'élection précédente. Les scrutins précédant les élections de 1980 et 1984 proviennent d'Élections Canada (respectivement, Canada, Élections Canada 1980a et 1980c). Les scrutins antérieurs aux élections de 1979 et 1988 proviennent de transpositions fournies par Élections Canada.

PC, LIB et NPD — Il s'agit des variables « fictives » pour les candidats des partis conservateur, libéral et néo-démocrate, où « 1 »

	indique que le candidat s'est présenté pour ce parti et « 0 » autrement.
GOUV	Il s'agit d'une variable « fictive » où « 1 » indique que le candidat s'est présenté comme représentant du parti qui formait le gouvernement au moment du déclenchement de l'élection, les libéraux en 1979 et 1984, les conservateurs en 1980 et 1988, « 0 » autrement.
PARTICIPATION%	Le vote valide en pourcentage des électeurs inscrits sur la liste électorale pour chaque circonscription (Canada, Élections Canada 1980a, 1980c, 1984 et 1988a).
IMMIGRANTS%	Le pourcentage de population de la circonscription qui est née hors du Canada. Pour les élections de 1979 et 1980, les données proviennent du recensement de 1981 et pour les élections de 1984 et 1988, les données proviennent du recensement de 1986 (Canada, Statistique Canada 1982, 1988a et 1988b).
REVENU$	Le revenu familial moyen pour la circonscription, ajusté selon l'indice des prix à la consommation en 1986. Les sources et le codage sont les mêmes que pour le terme IMMIGRANTS% ci-dessus (Canada, Statistique Canada 1982, 1988a, 1988b et 1990).
QUÉ, ONT, PRA et CB	Il s'agit des variables « fictives » pour la région de la circonscription (Québec, Ontario, Prairies et Colombie-Britannique) où « 1 » indique que la circonscription est dans cette région, « 0 » autrement.
a	La coordonnée d'origine.
e	Le terme d'erreur.
b_n	Le coefficient non normalisé pour chaque terme.

NOTES

Cette étude a été complétée en juillet 1991.

Des parties de la présente étude reposent sur un certain nombre de sondages et sur l'assistance de collaborateurs dans la collecte et l'analyse de données, sans lesquels ce travail n'aurait pu être accompli. Les Études électorales canadiennes de 1988 ont été réalisées pour Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête, et peuvent être obtenues auprès de l'Institute for Social Research, de l'Université York. L'interview des membres de l'échantillon de l'Étude électorale canadienne de 1984, aux fins de l'enquête de 1988 a été menée par Ronald Lambert, Steven Brown, James Curtis, Barry Kay, Lawrence LeDuc et Jon Pammett, sous la direction d'Alan

Frizzell, du Carleton University Journalism Centre. Le sondage à la sortie des bureaux de vote de 1988 a été organisé par Alan Frizzell et dirigé par le Carleton University Journalism Survey Centre. Le sondage sur les attitudes à l'égard de la réforme électorale a été dirigé par André Blais et Elizabeth Gidengil, sous les auspices de l'Institute for Social Research de l'Université York, pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Wendy Watkins, de l'Université Carleton, a également contribué à l'étude en facilitant l'accès aux données de sondages. Le personnel d'Élections Canada a fourni les données sur les rapports électoraux, les transpositions, les finances et de nombreux indices connexes. J'aimerais remercier ces personnes ainsi que Pierre Lortie, F. Leslie Seidle, Peter Constantinou et le réviseur anonyme pour leurs conseils et recommandations. L'auteur est seul responsable de la présentation et de l'interprétation des documents.

1. Pour d'autres applications des résultats du sondage à la sortie des bureaux de scrutin et de l'interview des membres de l'échantillon, voir Pammett (1989), Clarke *et al.* (1991). Le sondage de 1988 de l'Institut canadien d'opinion publique a été réalisé par Gallup au début de décembre 1988 avec un échantillonnage total de 1 005 personnes.

2. La technique de régression a été préférée parce qu'elle sert également pour l'agrégat, mais cette méthode n'est pas considérée techniquement parfaite pour analyser les données de sondages. La valeur des variables prédictives peut déborder l'échelle de « 0 » à « 1 » permise par le comportement à expliquer (voter ou non pour tel candidat ou parti). Étant donné qu'une hypothèse linéaire s'applique à la technique, il est impossible que le terme d'erreur dans l'équation normale de régression ait une prévision zéro, un postulat utilisé en régression aux fins de comparaison avec une prédiction parfaite. Cela peut également conduire à évaluer incorrectement chaque variable explicative en prévoyant des cas hors de la plage acceptable de « 0 » à « 1 ». Les coefficients des variables peuvent être considérés comme la probabilité conditionnelle de la contribution de chaque variable à déterminer le comportement particulier. Certaines techniques de rechange ne souffrent pas des lacunes de la régression normale, mais elles ne sont pas entièrement satisfaisantes non plus. Plutôt que d'appliquer une hypothèse linéaire stricte, l'idée d'une courbe en forme de « S », d'une courbe de probabilité ou d'une courbe logistique peut être substituée à la première méthode. Malheureusement, l'hypothèse de la courbe logistique donne des résultats qui ne permettent pas de déterminer clairement la contribution que chaque variable prédicative apporte à l'explication du double choix dans le vote. Ils peuvent être interprétés comme une augmentation probable des possibilités qu'un événement se produise, ou de son éventualité sans pouvoir en déterminer le pourcentage.

3. Les généralisations de ces corrélations sont conditionnées par un problème d'abandon dans la méthode du micro-niveau. En raison de la conception du questionnaire, ceux qui ne savaient rien du candidat d'un parti, ou

qui ne savaient pas qu'un candidat se présentait, faisaient partie des nombreux répondants exclus de l'échantillon utilisable. Par après, le sondage sur la période postélectorale a été utilisé pour faciliter la comparaison avec les études au macro-niveau qui reposent uniquement sur les résultats électoraux. Cette méthode réduit également le nombre de cas valides. Par conséquent, le sous-échantillon utilisable est inférieur à 600 (moins de un sixième de l'échantillon total). Étant donné que les répondants sont informés et préparés à exprimer une opinion sur tous les points inclus, la force particulière de chaque coefficient devrait être considérée comme l'évaluation de la limite supérieure de l'effet de chaque variable.

4. Le coefficient conventionnel R^2 pour une procédure logique (basée sur les degrés de probabilité pour le modèle particulier) tend à sous-estimer la force d'un modèle. D'après les résultats, le R^2 pour la régression logistique est presque identique au R^2 tiré de la régression linéaire. Le pseudo-R^2 correspond à la sous-estimation et donne une approximation de la variation expliquée par les variables de prédiction spécifiques comprises dans le modèle, proportionnellement au degré de prévision sans les variables de prédiction. Pour une description de ces mesures et autres, voir Maddala (1983, 37–41).

5. Avec un rapport de 19:24, ou 45:55 en pourcentage, la situation analogue se présenterait dans un sondage où 45 % des répondants n'auraient pas d'opinion sur une question. Ce degré d'abandon est suffisamment grave pour au moins mettre en doute la généralisation du reste des résultats.

6. La méthodologie est également affectée par un postulat de stabilité du lieu de résidence, et cela pour les mêmes raisons. Dans une société, les personnes changent de domicile relativement souvent, et cela crée une distorsion supplémentaire. De 1981 à 1986, seulement 56 % de la population a conservé la même adresse; 24 % a changé de résidence tout en demeurant dans la même division de recensement (cité, ville ou comté) mais pas nécessairement dans la même circonscription, particulièrement dans les grands centres urbains; 14 % a changé de subdivision de recensement, la majeure partie ayant probablement changé de circonscription; et le 6 % restant a changé de province ou quitté le Canada (Canada, Statistique Canada 1989). En outre, des limites électorales ont changé, créant effectivement une nouvelle répartition dans une circonscription. Ce changement peut être partiellement contrôlé par le regroupement des votes par parti, mais ce procédé ne peut reconstituer l'effet du candidat ou de la candidate. Généralement, ces élections sont exclues, mais cela fausse l'échantillonnage, ce qui devrait être partiellement éliminé par l'utilisation des données regroupées. Ce degré d'instabilité du vote, de l'emplacement géographique et de la situation institutionnelle est mentionné ici étant donné que, à l'exemple des problèmes méthodologiques d'erreurs

d'échantillonnage au micro-niveau, les analyses au macro-niveau peuvent produire des évaluations erronées des effets des variables incluses.

7. Bien que les résultats ne soient pas indiqués ici, les transformations de consignation ont également été appliquées au lieu des binômes. L'ajustement du carré à la courbe peut produire un effet d'accroissement à un niveau de la mesure et un effet de diminution au niveau opposé. Toutefois, les transformations de consignation (qui ne sont pas touchées par ces courbes inversées) s'ajustent avec moins d'efficacité que les carrés. Un examen visuel des résultats n'a pas révélé de problèmes.

8. Il faut mentionner que ces trois éléments — participation, revenu et immigration — seront identiques pour tous les candidats dans une circonscription et par conséquent, la variation est réduite lorsqu'une régression regroupée (de tous les candidats) est exécutée. Malgré cet inconvénient, ces éléments sont également inclus dans les résultats complets (sans un modèle réduit) pour les raisons exprimées et parce qu'ils ont indiqué d'importants effets distinctifs parmi les régressions séparées pour la situation de député sortant, et pour chaque parti que le candidat a représenté.

RÉFÉRENCES

Abramowitz, Alan I., « Incumbency, Campaign Spending, and the Decline of Competition in U.S. House Elections », *Journal of Politics*, vol. 53, n° 1 (1991), p. 34–56.

Alford, John R., et John R. Hibbing, « Increased Incumbency Advantage in the House », *Journal of Politics*, vol. 43 (1981), p. 1042–1061.

Alt, James E., et K. Alec Chrystal, *Political Economics*, Berkeley, University of California Press, 1983.

Bauer, Monica, et John R. Hibbing, « Which Incumbents Lose in House Elections : A Response to Jacobson's "The Marginals Never Vanished" », *American Journal of Political Science*, vol. 33 (1989), p. 262–271.

Black, Jerome H., « Revisiting the Effects of Canvassing on Voting Behaviour », *Revue canadienne de science politique*, vol. 17 (1984), p. 351–374.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, « A Survey of Attitudes About Electoral Reform : A Study for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing ». Documentation technique de David Northrup et Anne Oram, Toronto, York University, Institute for Social Research, 1991.

Blake, Donald E., « Constituency Contexts and Canadian Elections : An Exploratory Study », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11 (1978), p. 279–305.

———, « La concurrence entre les partis et la volatilité de l'électorat au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Brodie, M. Janine, « Tensions from Within : Regionalism and Party Politics in Canada », dans Hugh G. Thornburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1985.

Cain, Bruce, John Ferejohn et Morris Fiorina, *The Personal Vote : Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

Canada, Élections Canada, *Lignes directrices des procédures concernant les dépenses d'élections des candidats*, Ottawa, Élections Canada, 1988.

———, Statistique Canada, *Mobilité et migration interprovinciale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Chapman, Randall G., et Kristian S. Palda, « Electoral Turnout in Rational Voting and Consumption Perspectives », *Journal of Consumer Research*, vol. 9 (1983), p. 337–346.

Clarke, Harold D., Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, *Political Choice in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980.

———, *Absent Mandate : The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage Publishing, 1984.

———, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, 2e éd., Toronto, Gage Publishing, 1991.

Clarke, Harold D., et Richard G. Price, « Freshmen MPs' Job Images : The Effects of Incumbency, Ambition and Position », *Revue canadienne de science politique*, vol. 13 (1980), p. 583–606.

———, « Parliamentary Experience and Representational Role Orientation in Canada », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4 (1981), p. 373–390.

Clarke, Harold D., Richard G. Price et Robert Krause, « Constituency Service Among Canadian Provincial Legislators : Basic Findings and a Test of Three Hypotheses », *Revue canadienne de science politique*, vol. 8 (1975), p. 520–542.

Clarke, Harold D., et Marianne C. Stewart, « Partisan Inconsistency and Partisan Change in Federal States : The Case of Canada », *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987), p. 383–407.

Colombie-Britannique, Commission royale sur les limites des circonscriptions électorales. Transcription des audiences publiques, Victoria, 23 novembre 1987.

Cover, Albert D., « One Good Term Deserves Another : The Advantage of Incumbency in Congressional Elections », *American Journal of Political Science*, vol. 21 (1977), p. 523–541.

Coyte, Peter C., et Stuart Landon, « The Impact of Competition on Advertising : The Case of Political Campaign Expenditures », *Revue canadienne d'économique*, vol. 22 (1989), p. 795–818.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, New York, Harper & Row, 1957.

Drummond, Robert J., et Frederick J. Fletcher, « Political Communication and Orientation to Legislators Among Ontario Voters », dans Harold D. Clarke *et al.* (dir.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980.

Elkins, David J., et Richard Simeon (dir.), *Small Worlds*, Toronto, Methuen, 1980.

Fenno, Richard F., *Home Style : House Members in Their Districts*, Boston, Little, Brown, 1978.

Ferejohn, John A., « On the Decline of Competition in Congressional Elections », *American Political Science Review*, vol. 71 (1977), p. 166–176.

Ferejohn, John, et Brian Gaines, « Le vote pour l'individu au Canada », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Fiorina Morris P., *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981.

Franks, C.E.S., « The House That Becomes Home to Too Few », *Gouvernement parlementaire*, vol. 7, nº 4 (1989), p. 7–10.

Gallup, *The Gallup Report*, Toronto, Institut canadien d'opinion publique, 21 avril 1982.

———, *The Gallup Report*, Toronto, Institut canadien d'opinion publique, 11 avril 1983.

———, *The Gallup Report*, Toronto, Institut canadien d'opinion publique, 20 août 1987.

Green, Donald Philip, et Jonathan S. Krasno, « Salvation for the Spendthrift Incumbent : Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections », *American Journal of Political Science*, vol. 32 (1988), p. 884–907.

Happy, J.R., « Economic Performance and Incumbency Voting in Canadian Federal Elections : A Comparison of Results from Survey and Aggregate

Analysis ». Document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Guelph, 1984.

———, « Economic Performance and Retrospective Voting in Canadian Federal Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 22 (1989), p. 377–387.

Huckabee, David C., et Joseph E. Cantor, « House Campaign Expenditures : 1980–1988 », Congressional Research Service, Washington (D.C.), Library of Congress, 1989.

Irvine, William P., « Does the Candidate Make a Difference ? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15 (1982), p. 755–782.

Isenberg, Seymour, « Can You Spend Your Way into the House of Commons ? », *Optimum*, vol. 11, n° 1 (1980), p. 28–39.

———, « Spend and Win ? Another Look at Federal Election Expenses », *Optimum*, vol. 12, n° 4 (1981), p. 5–15.

Jacobson, Gary C., « The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections », *American Political Science Review*, vol. 72 (1978), p. 469–491.

———, « Money and Votes Reconsidered : Congressional Elections, 1972–1982 », *Public Choice*, vol. 47 (1985), p. 7–62.

———, « The Marginals Never Vanished : Incumbency and Competition in Elections to the U.S. House of Representatives, 1952–82 », *American Journal of Political Science*, vol. 31 (1987a), p. 126–141.

———, *The Politics of Congressional Elections*, 2e éd., Boston, Little, Brown, 1987b.

———, « Strategic Politicians and the Dynamics of U.S. House Elections, 1946–86 », *American Political Science Review*, vol. 83 (1989), p. 773–793.

———, *The Electoral Origins of Divided Government : Competition in U.S. House Elections, 1946–1988*, Boulder, Westview Press, 1990.

Johannes, John R., et John C. McAdams, « The Congressional Incumbency Effect : Is It Casework, Policy Compatibility, or Something Else ? An Examination of the 1978 Election », *American Journal of Political Science*, vol. 25 (1981), p. 512–540.

Johnston, Richard, « Economic Factors in Recent Canadian Elections ». Document présenté à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des sciences politiques, Vancouver, 1983.

———, *L'opinion publique et la politique d'État au Canada*, vol. 35 des études de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Johnston, R.J., C.J. Pattie et L.C. Johnston, « The Impact of Constituency Spending on the Result of the 1987 British General Election », *Electoral Studies*, vol. 8, nº 2 (1989), p. 143–155.

Kiewiet, D. Roderick, *Macro-Economics and Micro-Politics : The Electoral Effects of Economic Issues*, Chicago, University of Chicago Press, 1983.

Kornberg, Allan, Harold D. Clarke et Arthur Goddard, « Parliament and the Representational Process in Contemporary Canada », dans Harold D. Clarke *et al.* (dir.), *Parliament, Policy and Representation*, Toronto, Methuen, 1980.

Kornberg, Allan, et William Mishler, *Influence in Parliament : Canada*, Durham, Duke University Press, 1976.

Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « Some Evidence on the Effect of Incumbency in Ontario Provincial Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 16 (1983), p. 489–500.

———, « Additional Evidence on the Effect of Incumbency in Canadian Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 18 (1985a), p. 155–165.

———, « Increasing Incumbency ? », *Analyses de politiques*, vol. 11 (1985b), p. 107–110.

———, « The Effect of Incumbency in the 1984 Federal and 1985 Ontario Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 337–343.

———, « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

LeDuc, Lawrence, « The Changeable Canadian Voter », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell (dir.), *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

LeDuc, Lawrence, Harold D. Clarke, Jane Jenson et Jon H. Pammett, « Partisanship, Voting Behavior, and Election Outcomes in Canada », *Comparative Politics*, vol. 12 (juillet 1980), p. 401–417.

Lipset, S.M., et S.E. Rokkan, « Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments : An Introduction », dans S.M. Lipset et S.E. Rokkan (dir.), *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967.

MacDermid, R.H., « The Recall of Past Partisanship : Feeble Memories or Frail Concepts ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 22 (1989), p. 363–375.

Maddala, G.S., *Limited-Dependent and Qualitative Variables in Econometrics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

Nozick, Robert, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basic Books, 1974.

Ontario, Commission sur le financement des élections, *Étude comparative de la législation applicable au financement des élections*, Toronto, 1988.

Palda, Kristian S., « Does Advertising Influence Votes ? An Analysis of the 1966 and 1970 Quebec Elections », *Revue canadienne de science politique*, vol. 6 (1973), p. 638–655.

———, « Does Canada's Election Act Impede Voters' Access to Information ? », *Analyses de politiques*, vol. 11 (1985), p. 533–542.

Palda, K. Filip, et Kristian S. Palda, « Ceilings on Campaign Spending : Hypothesis and Partial Test with Canadian Data », *Public Choice*, vol. 45 (1985), p. 313–331.

Paltiel, Khayyam Zev, « Canadian Election Expense Legislation, 1963–1985 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans Herbert E. Alexander (dir.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Pammett, Jon H., « The 1988 Vote », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell (dir.), *The Canadian General Election of 1988*, Ottawa, Carleton University Press, 1989.

Parker, Glenn R., « The Role of Constituent Trust in Congressional Elections », *Public Opinion Quarterly*, vol. 53 (1989), p. 175–196.

Parker, Glenn R., et Suzanne L. Parker, « Correlates and Effects of Attention to District by U.S. House Members », *Legislative Studies Quartely*, vol. 10 (1985), p. 223–242.

Payne, James L., « The Personal Electoral Advantage of House Incumbents, 1936–1976 », *American Politics Quarterly*, vol. 8 (1980), p. 465–482.

Québec, Commission de la représentation électorale, *Pour un mode de scrutin équitable : La proportion territoriale*, Québec, Bibliothèque nationale du Québec, 1984.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Riker, William, *Liberalism Against Populism*, San Francisco, W.H. Freeman, 1982.

Sowell, Thomas, *Knowledge and Decisions*, New York, Basic Books, 1980.

Stanbury, W.T., *Business-Government Relations in Canada*, Toronto, Methuen, 1986.

Weir, Blair T., « The Distortion of Voter Recall », *American Journal of Political Science*, vol. 19 (1975), p. 53–62.

Winn, Conrad, et John McMenemy (dir.), *Political Parties in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1976.

Données statistiques (références pour la partie « Annexe méthodologique »)

Canada, Élections Canada, *Trente et unième élection générale : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980a.

———, Élections Canada, *Trente et unième élection générale : Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980b.

———, Élections Canada, *Trente-deuxième élection générale : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1980c.

———, Élections Canada, *Trente-deuxième élection générale : Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses électorales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981.

———, Élections Canada, *Trente-troisième élection générale : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

———, Élections Canada, *Trente-troisième élection générale : Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses électorales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

———, Élections Canada, *Trente-quatrième élection générale : Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988a.

———, Élections Canada, *Trente-quatrième élection générale : Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses électorales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988b.

———, Statistique Canada, *Circonscriptions électorales fédérales*, Recensement de 1981, catalogue nos 95-901 et 95-941, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982.

———, Statistique Canada, *Circonscriptions électorales fédérales — Ordonnance de représentation de 1976 : Parties 1 et 2*, Recensement de 1986, catalogue nos 94-125 et 94-126, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988a.

———, Statistique Canada, *Circonscriptions électorales fédérales — Ordonnance de représentation de 1987 : Parties 1 et 2*, Recensement de 1986, catalogue nos 94-133 et 94-134, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988b.

———, Statistique Canada, *L'indice des prix à la consommation : Novembre 1990*, catalogue no 62-001, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1990.

Canadian News Facts, vol. 13, nº 10 (1979); vol. 14, nº 4 (1980); vol. 18, nº 4 (1984); vol. 22, nº 21 (1988), Toronto, Marpep Publishing.

Canadian Parliamentary Guide, Toronto, Info Globe, années variées de 1978 à 1988.

Études électorales canadiennes de 1988, Projet de recherche sous la direction de Richard Johnston, André Blais, Henry E. Brady et Jean Crête. Documentation technique de David Northrup et Anne Oram, Toronto, York University, Institute for Social Research, 1989.

5

LA POLITIQUE CAPITALISTIQUE
L'argent, les médias et les mœurs aux États-Unis et au Canada

Thomas S. Axworthy

Le régime populaire porte le plus beau nom qui soit : « égalité ».
Hérodote

Partout les pauvres sont nombreux et les riches, en petit nombre — la véritable différence entre la démocratie et l'oligarchie est la même qu'entre la pauvreté et la richesse.
Aristote

Le plus pauvre citoyen d'Angleterre doit, à mon sens, vivre de la même manière que le plus riche; ainsi est-il clair dans mon esprit que tout homme qui doit s'assujettir à un gouvernement doit d'abord, de son propre chef, *se placer sous la coupe de ce dernier.*
Colonel William Rainborough, Débat de Putney, octobre 1647

Dès qu'un élément du comportement d'une personne porte préjudice aux intérêts des autres, il tombe sous la compétence de la société et il est dès lors permis de se demander si, en s'y opposant, on favorise ou non le bien commun.
J.S. Mill

DANS UNE SOCIÉTÉ LIBRE, les libertés individuelles entrent en conflit. Ainsi, la liberté d'expression perd beaucoup de son sens s'il n'existe aucune procédure pour régler la conduite des débats. Les discussions orageuses sont rarement productives. L'un des objectifs essentiels de toute association d'êtres humains est donc de trouver une

formule juste et légitime permettant de résoudre les conflits inévitables qu'entraîne l'empiétement des libertés les unes sur les autres. La façon de régler de tels conflits est, en réalité, une condition préalable à l'établissement de l'autonomie politique elle-même.

La solution à la question — quelle est la meilleure manière de concilier les droits qui entrent en conflit — est au cœur même du mandat de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. Cette dernière a pour mission de proposer aux Canadiens et Canadiennes un cadre destiné à régler la concurrence entre les partis et le débat politique. À cette fin, elle doit examiner une foule de questions épineuses et faire une série de choix difficiles. Par exemple, le Parlement avait-il raison, en 1974, de restreindre la liberté des candidats et des partis de dépenser à leur guise, étant donné que par une telle mesure, il favorisait l'égalité politique aux dépens de la liberté individuelle ? Le régime adopté en 1974 devrait-il être maintenu ou même renforcé, ou serait-il préférable de rétablir un système de libre concurrence politique ? Essentiellement, y a-t-il lieu de procéder à la déréglementation du financement des partis, comme cela s'est fait dans le domaine des transports ? Si l'on estime préférable de maintenir le régime de 1974, est-il juste que les partis et les candidats soient soumis à une réglementation, alors que les groupes d'intérêt ne le sont pas ? Et si la logique de la réglementation exige que l'on étende à ces groupes les principes sous-jacents à la loi de 1974, quelles sont les activités qui devraient y être assujetties et suivant quelles modalités devraient-elles l'être ? À ces questions, les réponses catégoriques ne pleuvent pas. Il n'existe pas non plus de critère suprême susceptible de guider la Commission dans ses choix. On devra inévitablement faire des compromis. Une chose demeure claire, cependant : sous les questions concrètes du financement des partis, des méthodes de campagne et du droit électoral se cache une série complexe de choix de valeurs : l'examen de toutes ces questions contraindra la Commission à tenter de régler l'un des problèmes les plus vieux et les plus difficiles de la politique : est-il juste de restreindre la liberté de certains pour favoriser celle des autres ?

Afin de faciliter le choix de valeurs que devra faire la Commission, cette étude compare l'évolution historique des partis politiques et des méthodes de campagne au Canada et aux États-Unis, et évalue les usages dans les campagnes électorales nord-américaines par rapport à une norme d'équité. Bien entendu, la logique fondamentale de toute science repose sur la comparaison. Mais, au-delà de la valeur intrinsèque de la comparaison elle-même, il est particulièrement utile, pour les travaux de la Commission, de voir ce qui se fait aux États-Unis.

Comme dans bien d'autres domaines de la vie socio-économique, les habitants de ce pays et de l'Europe de l'Ouest ont des opinions diamétralement opposées sur les questions du droit électoral et des usages admis dans les campagnes : l'absence de toute limite aux dépenses d'élection et l'existence de rares restrictions correspondent, aux États-Unis, aux valeurs de la concurrence et de la liberté individuelle sans entrave aucune. Par ailleurs, la plupart des pays d'Europe ont un système de réglementation des campagnes beaucoup plus complexe, selon lequel l'État octroie d'importantes subventions, et de restrictions touchant la publicité électorale. Le Canada se situe quelque part entre les deux : le régime adopté en 1974 limite les dépenses électorales, favorise les contributions individuelles et prévoit l'octroi de crédits par l'État, mais les partis conservent une grande latitude quant à la manière de recueillir et de dépenser les fonds, et la publicité électorale est soumise à de rares interdictions, à l'exception de la répartition du temps d'antenne. Si on privilégie un modèle de politique électorale axé sur le marché, les États-Unis en sont un modèle éprouvé.

La deuxième raison qui nous pousse à examiner de très près les méthodes électorales américaines est le caractère perméable de notre frontière face aux innovations en ce domaine. Le Canada emprunte depuis longtemps les idées, les méthodes et les techniques électorales de son voisin du Sud. Il suffit de penser à William Lyon Mackenzie et à Louis-Joseph Papineau qui enviaient la démocratie jacksonienne, à Richard B. Bennett qui copiait les conversations au coin du feu de Franklin D. Roosevelt, à Keith Davey qui mettait à contribution la magie électorale de Lou Harris au profit du Parti libéral du Canada et de John F. Kennedy et au Parti progressiste-conservateur du Canada qui reprend de nos jours les techniques de publipostage utilisées d'abord par le Parti républicain. Cela surprend à peine — les États-Unis ont inventé la démocratie de masse et, depuis les années 1830, ont mis au point des moyens innovateurs de régler l'opération complexe consistant à transmettre un message à des millions d'électeurs, puis à les inciter à exercer leur droit de vote. La gestion des campagnes est tellement poussée aux États-Unis qu'elle n'y est pas qu'un simple métier mais bien une véritable industrie. Les Canadiens et Canadiennes puisent largement à l'expérience américaine. Nous verrons, dans la partie traitant des comparaisons des usages politiques aux États-Unis et au Canada, qu'il faut entre cinq et dix ans pour qu'une innovation électorale américaine perce au Canada. En examinant ce qui se fait aujourd'hui aux États-Unis, on peut entrevoir l'allure qu'auront les campagnes canadiennes dans cinq ans. Nous savons donc déjà que ce qui se fera alors ne fonctionne pas !

Les usages électoraux américains illustrent en outre avec force la thèse voulant que les techniques électorales modernes aient modifié en profondeur l'équilibre des forces politiques entre riches et pauvres. Depuis la naissance de la démocratie à Athènes, il y a 2 500 ans, la division des riches et des pauvres est l'une des principales failles de la politique. Les riches disposaient de grandes ressources en dépit de leur petit nombre, tandis que les pauvres n'avaient guère d'autres ressources que leur nombre. Pour Aristote, la démocratie était la cité du pauvre — il reconnaissait la prémisse radicale de l'égalité qui sous-tend la vie en démocratie. Cependant, les techniques comme celles des sondages d'opinion, de la publicité télévisée et du publipostage sont en voie de remplacer les organisations de masse à titre de facteurs critiques de la vie politique. Il n'est plus nécessaire de former de parti, de syndicat ou de mouvement bénévole : il suffit, si l'on dispose de ressources suffisantes, d'acheter les moyens techniques permettant d'influencer une masse de citoyens.

Cependant, cette étude ne souscrit pas à un déterminisme technique grossier. Aucun facteur, pas même la technique, ne peut à lui seul provoquer de modification importante dans l'équilibre sous-jacent des forces de la société. Naturellement, l'éducation, les changements de valeurs, la démographie et l'essor économique ont tous un rôle important à jouer. Ces dernières années, cependant, les techniques ont exercé une influence profonde. Les analystes politiques affectionnent les métaphores militaires : ils utilisent abondamment les mots campagne, avance, retraite, etc. Dans la guerre moderne, la technologie a révolutionné les méthodes de combat des armées : ce ne sont désormais plus de gros contingents d'infanterie qui se disputent âprement le terrain, mais plutôt de petits groupes de techniciens qui s'affrontent, armés de lasers, d'ordinateurs et de radars (Ginsberg 1986, 150). L'infanterie a encore sa place dans la guerre, mais elle n'intervient désormais que lorsque l'ennemi a été « atteint » par la guerre électronique. Il en est de même en politique. Le parti de masse qui compte sur une organisation ou armée de bénévoles pour inciter les électeurs et électrices à se présenter aux urnes a été supplanté — sinon carrément remplacé — par la magie du publipostage déployée par le spécialiste des sondages, le directeur de publicité et l'expert en organisation de campagne. Par ailleurs, dans l'esprit de cette métaphore militaire, les réformes du financement des campagnes, comme celles qu'a opérées le régime canadien de 1974, s'apparentent aux traités conclus entre superpuissances sur le contrôle des armements. Au lieu de laisser leurs dépenses monter en flèche, les partis s'entendent à dire qu'il y va de leur intérêt commun d'atteindre une certaine stabilité

et d'énoncer des règles de concurrence. La faiblesse des régimes de contrôle des armements est que le génie technique ne cesse de rompre l'équilibre. La mise au point de nouvelles armes oblige à modifier les règles afin de faire face aux nouvelles menaces. Il en va de même de la réforme électorale; si la Commission tient à maintenir le régime existant entre les partis politiques au niveau du « contrôle des armements », plutôt que de revenir à l'ancien système d'« action-réaction » en matière de dépenses, elle devra se tenir au fait des incidences des nouveaux impératifs technologiques.

Nous exposerons plus loin la thèse selon laquelle nous sommes entrés dans une nouvelle ère de la politique capitalistique. Le capital ou les ressources ont toujours été un élément déterminant des forces politiques. Le pouvoir de l'argent, qui se traduit par l'utilisation de techniques modernes et qui a la possibilité de supplanter l'organisation de masse, a cependant pris de nos jours une importance toute particulière. L'équilibre entre la force du nombre et celle des ressources est désormais rompu : le capital est maintenant plus important que la masse. L'argumentation en ce sens se fera en quatre parties : dans la première, nous examinerons les principes de la démocratie et énoncerons un critère d'égalité; la deuxième partie consiste en une étude historique des usages politiques au Canada et aux États-Unis entre 1790 et 1990; dans la troisième partie, nous ferons état des techniques modernes en usage dans les campagnes électorales et nous en évaluerons la portée sur la théorie démocratique; enfin, dans la quatrième partie, nous conclurons en énonçant une liste de recommandations destinées à la Commission.

Notre argumentation repose sur les hypothèses suivantes :

- l'égalité est au cœur de la démocratie : pour que le débat public soit fructueux, l'égalité doit régner au niveau du traitement, de l'accès et des ressources;
- essentiellement, le régime imposé au Canada en 1974 en matière de dépenses électorales atteint ce critère d'égalité et mérite d'être maintenu et renforcé;
- les nouvelles techniques de campagne électorale — sondages, annonces éclair de trente secondes, publipostage, ciblage géodémographique, etc. — ont modifié l'équilibre des forces politiques et menacent le critère d'égalité;
- ces innovations technologiques sont suivies de très près aux États-Unis où existe un système entièrement libre d'action-réaction en matière de financement et de droit électoral;
- puisque l'histoire nous montre que les partis canadiens ont toujours emprunté largement aux techniques employées dans les

campagnes électorales américaines, l'actuel régime canadien de réglementation des dépenses électorales sera bientôt pris d'assaut, si ce n'est déjà fait, par ces progrès technologiques;

- la limitation sévère des dépenses d'élection au Canada doit donc être maintenue à la fois parce qu'elle permet l'application du critère d'égalité et qu'elle oblige les partis à sélectionner avec soin les moyens à utiliser au lieu de se contenter d'acheter n'importe quelle technique;
- si l'on maintient l'actuelle réglementation, adoptée en 1974, il faudra cependant l'étendre aux activités des groupes d'intérêt de manière à englober tous les intervenants. La meilleure manière de favoriser un débat public fructueux est de canaliser les activités de ces groupes au moyen d'un cadre réglementaire permettant, par exemple, l'accès contrôlé aux ondes publiques, mais non une interdiction formelle de toutes ces activités.

La notion de démocratie

Dans les temps anciens, l'humanité inventa un régime politique au sein duquel les citoyens se considéraient mutuellement comme égaux, formaient une collectivité souveraine et possédaient tous les pouvoirs, ressources et institutions nécessaires pour se gouverner eux-mêmes. Cette notion — la démocratie — est apparue pour la première fois à Athènes, environ 500 ans avant Jésus-Christ — elle constitue en politique une transformation équivalente à l'invention de la roue, d'affirmer Dahl (1989, 13)[1]. Clisthène, lui-même noble, a modifié la constitution d'Athènes afin de permettre aux mâles adultes et libres — le *dêmos* — de participer directement au gouvernement. Comme l'ont noté de nombreux critiques, Athènes n'admettait pas à titre de citoyens les esclaves, les femmes et les personnes nées de parents non athéniens. Seulement 40 000 des 250 000 habitants d'Athènes se qualifiaient comme citoyens[2]. Athènes a cependant innové radicalement en intégrant, à titre de citoyens, les paysans, artisans et boutiquiers à la collectivité politique. Cette reconnaissance, même limitée, « n'avait pas de précédent dans l'histoire » (Finley 1983, 15).

Le concept innovateur d'Athènes a permis d'étendre la notion d'égalité à l'ensemble des citoyens. Pour la première fois, agriculteurs, cuisiniers et soldats étaient politiquement égaux aux nobles, banquiers et rois. La notion de royauté ou d'aristocratie — le droit de gouverner en raison d'une ordonnance divine ou d'attributs spéciaux — a cédé la place à la croyance que les individus sont fondamentalement égaux et méritent un statut égal. Cette notion d'égalité a été contestée avec force. Platon s'en est pris à Périclès dans *Le Gorgias* pour avoir conféré

aux pâtissiers le même statut qu'aux philosophes; Aristote a pour sa part mis en garde contre la politique fondée sur les classes, inhérente au « gouvernement par les pauvres »; et Aristophane a fait la satire de la vulgarité de la démocratie athénienne, lui opposant la sobre Sparte. Les critiques de la démocratie ont soulevé de graves questions qui demandent réflexion, mais en dernier lieu, la démocratie athénienne a franchi les âges et c'est Périclès qui a su, le mieux, l'exprimer :

> Je déclare que notre cité est un exemple pour toute la Grèce et que, à mon avis, chacun de nous peut, sans exception, dans l'ensemble des multiples sphères de la vie, être le maître et seigneur légitime de sa propre personne et, qui plus est, qu'il peut le faire avec une grâce et une souplesse exceptionnelles[3].

C'est d'ailleurs là un enseignement non seulement pour la Grèce, mais pour les hommes et femmes libres de tous les pays du monde.

Le critère d'égalité

La fière affirmation de Périclès, selon laquelle les Athéniens étaient libres, égaux et autonomes et constituaient par le fait même un modèle pour toute la Grèce, met en lumière la place de choix qu'occupent les valeurs de liberté et d'égalité dans la démocratie. Pour se gouverner eux-mêmes, les hommes et les femmes doivent être libres de définir leur conception propre de leur bien personnel. Chacun de nous a une dimension spéciale, une unicité qui appelle à être réalisée. Le but de la vie est d'actualiser ce potentiel, d'atteindre les sommets qui correspondent à nos possibilités, quels qu'ils soient. Par ailleurs, le but de la société est de susciter des conditions de nature à offrir aux individus l'éventail de choix le plus vaste possible sur lequel baser leur définition d'une bonne vie.

La liberté est donc une condition sine qua non. La démocratie athénienne n'a pas mis exagérément l'accent sur la liberté individuelle. L'articulation de cette valeur a dû attendre un millénaire, soit jusqu'au XVII^{e} siècle, moment où se manifesteront les égalitaristes John Milton et John Locke. Après tout, Socrate a été mis à mort en raison de son impiété et de ses excentricités personnelles. La démocratie grecque a mis en relief l'association collective et non l'autonomie personnelle. Ce n'est que de concert avec les autres (l'intérêt public) que les citoyens pouvaient, de façon optimale, mettre en valeur leurs qualités humaines. Un bon citoyen recherchait le bien commun, le bien de la Cité.

L'égalité était donc la valeur la plus chère à la démocratie grecque. Hérodote (1954, 239) a défini la démocratie comme étant « le régime

populaire » qui permet de faire régner le principe de « l'égalité devant la loi », de tenir un gouvernement « responsable de la manière de s'acquitter de sa mission et de soumettre toute question à un débat ouvert ».

Si les citoyens devaient se faire une conception du bien de la cité, la définition de l'un devait être considérée sur le même pied que celle des autres. Les individus devaient avoir la même possibilité de soumettre leurs choix à l'assemblée autonome. Pour Aristote, cette mise en commun d'idées, par opposition à la dépendance à l'égard du jugement d'une poignée de personnes, était l'une des principales forces de la démocratie. Afin de voir au bien de tous, les citoyens doivent d'abord comprendre le bien de chacun et ainsi être en mesure de cerner les éléments communs à tous les concitoyens. Jeremy Bentham a ultérieurement bien synthétisé cette idée : « Chacun doit compter pour une personne, et personne pour plus d'une. » (Dahl 1989, 86.) Récemment, Rawls (1971, 221) a fait valoir un critère semblable pour la définition d'une constitution politiquement juste :

> Il faut que tous les citoyens aient également le droit de participer au processus constitutionnel de l'établissement des lois auxquelles ils devront se conformer, et d'en déterminer l'issue.

Cependant, les Grecs ont tôt fait de découvrir que l'égalité au niveau de la procédure n'était pas suffisante. Les droits théoriques ne demeurent que des vœux pieux si l'on n'a pas d'occasion réelle de les exercer. Pour que la liberté soit effective ou que les choix offerts par une société libre aient une signification réelle, il doit y avoir répartition minimale des ressources, de manière à offrir des chances égales à chacun. Comme l'écrivait R.H. Tawney dans une métaphore célèbre, « les chances des coureurs ne sont pas égales si certains sont boiteux » (Hattersley 1987, 36). Périclès savait déjà cela : l'une de ses réformes les plus importantes a été de verser une somme minimale (de deux oboles par jour) aux citoyens qui participaient à l'Assemblée et au système de jury et qui servaient dans la marine. Autrement, paysans et artisans n'auraient pu se permettre de s'absenter pour exercer leur droit de participation. Cette première dans l'utilisation des fonds publics en vue d'égaliser les chances sur le plan politique a provoqué des hurlements de rage[4], mais Périclès s'est rendu compte, tout comme les démocrates l'ont fait depuis, qu'il ne sert à rien d'avoir le droit absolu de faire quelque chose si l'on n'a pas vraiment la possibilité d'exercer ce droit.

La recherche d'une répartition plus juste des possibilités suscite toutefois des conflits à l'égard des valeurs divergentes. Puisque le pouvoir, la richesse ou la condition sont répartis inégalement au sein de la société, l'État ou tout autre siège de l'autorité collective doivent être amenés à jouer en faveur d'une redistribution des ressources. La liberté de quelques-uns (de conserver tout ce qu'ils possèdent) doit être restreinte de manière à procurer une liberté élargie pour le plus grand nombre de citoyens (en leur fournissant les ressources qu'ils n'auraient pas autrement). Comme l'écrivait Rawls (1971, 203) : « La liberté peut être inégale, comme c'est le cas lorsqu'une catégorie de personnes jouit de plus de liberté qu'une autre. »

La démocratie athénienne obligeait donc les citoyens aisés à assumer la presque totalité des frais de l'État, y compris ceux de l'appareil militaire, tandis que les pauvres étaient payés pour assister à l'Assemblée. Cette distribution est l'une des raisons qui ont amené Aristote (1962, 116) à conclure que la classe sociale est le véritable fondement de la distinction entre l'oligarchie et la démocratie :

> Les fondements véritables des différences entre l'oligarchie et la démocratie sont la pauvreté et la richesse. Un régime ne peut être qu'une oligarchie si les gouvernants qui le dirigent, qu'ils soient nombreux ou non, exercent cette fonction en raison de leur richesse; de même, un régime ne peut être démocratique que si le gouvernement est aux mains des pauvres.

Les anciens Grecs ont donc élaboré, à la fois en théorie et en pratique, des critères durables destinés à faire régner l'égalité politique. Pour qu'un système politique soit conforme à ces critères, il doit permettre :

1. L'égalité de traitement
   En se basant sur l'hypothèse de l'égalité morale intrinsèque de tous les citoyens (nous sommes tous égaux devant Dieu), Aristote (1984, 179) a conclu à juste titre que le magistrat « est le gardien de la justice, et donc de l'égalité aussi ». Le gouvernement doit donc traiter tous ceux qu'il dirige à titre de personnes égales, c'est-à-dire en s'occupant de tous et en les respectant tous également.
2. L'égalité d'accès
   Puisque tous les êtres humains sont intrinsèquement égaux sur un plan fondamental, on doit, dans le processus collectif de prise de décisions, interpréter correctement et faire valoir le bien de toute personne qui y est assujettie. L'égalité d'accès est cette exigence selon laquelle les institutions démocratiques doivent mettre à

la disposition de tous les citoyens les mêmes mécanismes leur permettant d'influencer les décisions politiques. Chacun a également le droit d'exprimer ses préférences, de les soumettre à la collectivité et de tenter d'influencer les décisions au moment où elles se prennent.

3. L'égalité des chances
   Le pouvoir se dit de la relation qui existe entre les attentes et la capacité des citoyens. Les chances de réaliser ses objectifs doivent être réparties aussi également que possible entre tous les citoyens. L'égalité des chances ne veut pas dire que tous les citoyens doivent avoir les mêmes récompenses, mais qu'ils doivent jouir de chances égales. Ainsi, dans la Déclaration de l'Indépendance, Thomas Jefferson ne parle pas du *droit* au bonheur, mais seulement de la *recherche* du bonheur — soit de la possibilité d'y parvenir. L'égalité des chances exige donc plus que des droits établis : elle suppose une capacité réelle de les exercer. Les démocraties doivent donc viser une égalité à la fois effective et fondée dans les lois.

Les Grecs ont ainsi inventé la notion de démocratie et, avec elle, la valeur fondamentale de l'égalité politique. Cependant, la Grèce antique était constituée d'une série de cités-États. Ses habitants ne savaient comment appliquer la démocratie à une vaste population hétérogène. La démocratie athénienne ne s'étendait qu'aux 40 000 citoyens qui pouvaient se réunir à la fois sur la colline du Pnyx pour entendre les orateurs. La démocratie directe était, par définition, limitée : son étendue correspondait à la portée de la voix. Il faudra une deuxième transformation — survenue mille ans après que se soit tue la voix démocratique de la Grèce — pour résoudre ces problèmes. La démocratie directe s'est muée en un gouvernement représentatif. Dans la foulée de ce changement, la liberté personnelle est devenue aussi prisée que l'égalité. La démocratie était devenue libérale. La liberté avait accédé au rang des valeurs démocratiques, au même titre que l'égalité.

La deuxième transformation

La démocratie a franchi une nouvelle étape aux XVI^{e} et XVII^{e} siècles avec la réapparition de cités-États républicaines dans l'Italie de la Renaissance, et avec l'avènement d'institutions représentatives et de libertés constitutionnelles dans l'Angleterre du XVII^{e} siècle. La primauté des droits individuels, dans la pensée libérale anglaise, est venue ajouter un élément durable à l'héritage démocratique légué par la Grèce, tandis que l'institution de la représentation, comme moyen de traduire la volonté de la masse dans la pratique du gouvernement, a fourni le moyen d'étendre les idéaux démocratiques à de vastes

populations et territoires. En revanche, la représentation a donné naissance aux factions ou au régime de partis, d'où les problèmes très réels que la Commission tente maintenant de résoudre concernant le mode d'application des théories de la liberté et de l'égalité à l'organisation politique moderne.

Le célèbre énoncé du colonel William Rainborough, dans le débat de Putney, cité au début, montre à quel point la théorie démocratique avait progressé depuis l'ère de Périclès. Les idéaux qu'exprimait ce grand égalitariste ont mis en relief le rôle et l'autonomie de l'individu. Pour les égalitaristes, et pour les libéraux depuis lors, l'individu est l'élément par excellence de la société. John Locke tient la place d'honneur à titre de premier philosophe à avoir appliqué l'ancienne notion du droit naturel à la nouvelle notion des droits individuels, élaborée au XVII[e] siècle. Selon l'état de pure nature que prêtait John Locke à l'individu, celui-ci voit le jour avec un droit inaliénable à la vie, à la liberté et à la propriété. Les gouvernements doivent leur existence au fait que des individus autonomes ont décidé qu'en s'unissant, il leur était plus facile de protéger leurs droits. Cependant, ceux-ci existaient avant les gouvernements. Ce sont les gouvernements qui étaient tributaires de la population, et non l'inverse. Si le contrat n'était pas exécuté, la population avait le droit de se rebeller.

L'égalité n'était pas absente de la pensée du XVII[e] siècle, car chaque individu était égal. Il suffit de rappeler l'affirmation de William Rainborough : « Le plus pauvre citoyen d'Angleterre doit vivre de la même manière que le plus riche. » Mais l'objectif était désormais de laisser le plus de latitude possible à l'individu dans les choix qu'il doit faire pour se réaliser, au lieu de l'idéal grec du bien de la Cité. Macpherson (1965, 58) cerne bien cet aspect lorsqu'il affirme que le but de la démocratie est « de susciter des conditions propices au libre développement des capacités humaines, et cela dans la même mesure pour tous les membres de la société ».

La liberté est donc devenue, au même titre que l'égalité, l'un des éléments fondamentaux du credo démocratique. Mais, comme l'a admis Pennock (1979, 16) : « Il n'est pourtant pas facile de concilier ces idéaux jumeaux — les devises figurant sur l'emblème de la démocratie. Entre les deux existe tout au moins une tension considérable. »

Ces deux valeurs ne sont pas incompatibles. Elles ne sont pas antinomiques. Aucune ne peut cependant être absolue. Les citoyens ont des droits, mais ils ont également des obligations. Celles-ci limitent la liberté. Comme le notait Mill (1975, 92), quiconque jouit de la protection de la société doit payer de retour cet avantage : « À cet égard, la première règle à suivre est de ne pas léser les intérêts de quiconque »,

et la seconde est que chacun doit porter sa juste part du fardeau. Naturellement, la définition de la « juste part » est à l'origine du débat politique moderne. Si l'on admet avec Berlin (1969, 126) qu'il ne suffit pas « de se voir laisser la liberté », mais qu'il faut également viser à « donner la liberté », alors « la liberté de certains doit parfois être limitée pour garantir celle des autres ».

Il n'est pas facile d'atteindre à un tel équilibre. Ainsi, le droit de libre association, dans les écoles, les clubs et les installations publiques, entre en conflit avec l'idéal égalitariste de l'intégration. Comme l'écrivait Berlin, la seule solution est de trouver un moyen terme dans la pratique. À coup sûr, si l'on accepte que la vie de quelqu'un vaut autant que celle d'un autre, personne ne devrait alors se voir refuser la satisfaction de ses besoins fondamentaux. Sur bien des plans cruciaux, comme ceux du recours garanti aux services d'un avocat ou du droit à une bonne éducation, la société atténue donc les effets de l'inégalité par une redistribution des ressources. Le problème consiste donc à déterminer en quoi consiste un droit. L'éducation en est un et, en conséquence, nous recourons au pouvoir de taxation de l'État pour en garantir l'accès. Un mois de vacances payé est un objectif souhaitable, mais non un droit; aussi laissons-nous au secteur privé le soin de trancher cette question. L'objet de la présente étude est de démontrer que l'égalité d'accès au processus politique est un droit ou un besoin fondamental de l'individu, et donc que l'idéal que constitue l'égalité des chances dans la course électorale est, tout compte fait, plus important que la liberté absolue des partis ou des candidats de dépenser autant qu'ils le voudraient.

Non seulement l'Angleterre du XVII[e] siècle a-t-elle fait avancer la cause des droits constitutionnels, mais elle a également mis en relief la primauté des institutions représentatives. Le Parlement était, en réalité, une institution médiévale du fait que sa raison d'être était de représenter les États du royaume. Sous le règne des Tudor, il avait pour mission de voter des crédits pour le roi et de promouvoir les intérêts locaux. Cependant, au cours du XVII[e] siècle, on en est venu à penser que l'Angleterre devrait avoir une constitution équilibrée, les Chambres des communes et des Lords ayant un statut équivalent à la monarchie. L'enjeu de la guerre civile qui a déchiré l'Angleterre visait précisément à départager le roi des Communes. En condamnant à mort un roi, Olivier Cromwell a décidé sans recours quelle institution aurait la suprématie. Et, au fil des ans, la Chambre des communes a augmenté cette influence en devenant l'expression institutionnalisée de la volonté du peuple (même si les restrictions touchant l'habilitation à voter étaient beaucoup plus sévères que dans le régime démocratique d'Athènes[5]).

La représentation était née. C'était, d'affirmer James S. Mill, « la grande découverte des temps modernes » (Dahl 1989, 29). En élisant des représentants qui se réuniraient dans une localité centrale pour y débattre et trancher diverses questions, comme l'avaient fait un jour les citoyens d'Athènes en gravissant la colline du Pnyx, la démocratie pouvait donc, à titre d'émanation du libre choix des citoyens, être étendue à une population encore plus vaste. Mais de quelle manière pourrait-on organiser l'expression des suffrages d'un grand nombre de gens et ordonner leurs choix ? En inventant le régime de partis.

L'égalité au sein d'un régime de partis

La politique s'articule toujours autour d'une lutte pour le pouvoir. Dans tout régime politique, des individus unissent leurs forces pour tenter d'accaparer le pouvoir ou d'en influencer l'exercice. Sous le régime démocratique athénien, par exemple, la politique était une affaire sale et dure : les factions dirigées par des hommes comme Cléon, Alcibiade ou Nicias se disputaient la mainmise sur l'Assemblée, les perdants se voyant souvent frappés d'ostracisme et forcés de s'exiler. L'ostracisme était un moyen particulièrement puissant à cette époque où n'existaient ni documentation politique, ni courrier, ni aucun autre moyen de communication politique que la voix humaine. Si un orateur ne se présentait pas à l'Assemblée pour s'y faire entendre, il lui était difficile, sinon impossible, d'influencer la masse. Les citoyens présents à l'Assemblée exerçaient leurs choix de la même manière complexe que le font de nos jours les électeurs et électrices[6].

Si les factions étaient le principal chaînon organisationnel de la première démocratie athénienne, de même en était-il des partis qui ont vu le jour en même temps que le gouvernement représentatif dans l'Angleterre du XVII^e siècle. La recherche collective du pouvoir et du principe caractérisait le parti puritain de John Pym, John Hampden et Olivier Cromwell et des égalitaristes. Dès le XVIII^e siècle, Burke (1975, 113) pouvait énoncer sa définition classique du parti : « Un groupe d'hommes réunis en vue de promouvoir l'intérêt national par leurs entreprises communes, en se fondant sur un principe particulier accepté de tous. »

Au XIX^e siècle, les partis de masse sont devenus la norme en Europe et en Amérique du Nord; par ailleurs, dans notre pays, les partis sont demeurés *le* mécanisme par excellence pour articuler les valeurs, rallier les intérêts et organiser le choix (d'ailleurs, la partie qui suit contient une longue description des origines et de l'évolution historique du régime de partis nord-américain). Comment le critère de l'égalité

politique énoncé ci-dessus, relevé par un attachement aussi grand pour la liberté, s'applique-t-il alors à un régime de partis politiques ?

1. Égalité de traitement
   a. Le principe attribuant « un vote unique à chaque individu » correspond, en matière électorale, au principe général selon lequel « chacun doit compter pour une personne, et personne pour plus d'une ».
   b. Pour maintenir le principe de l'attribution d'« un vote unique à chaque individu », il est nécessaire d'éliminer la corruption réelle ou apparente en levant tout doute sur le financement politique. La divulgation doit être la règle de fonctionnement.
   c. Tout système de réglementation des campagnes électorales devrait prévoir que les partis politiques et les autres groupes organisés seront traités sur un pied d'égalité. Les règles qui s'appliquent à l'un devraient valoir pour l'ensemble.
2. Égalité d'accès
   d. Pour atteindre l'objectif consistant à favoriser de façon optimale les choix individuels, il importe d'établir un cadre propre à susciter le débat politique le plus fructueux possible. Les citoyens doivent être le mieux informés possible quant à l'incidence des choix qui auront une portée sur leur vie.
   e. Il y aurait lieu de réduire ou, du moins, de contrôler le coût des campagnes de manière que les candidats et les partis ne soient inféodés à aucun intérêt particulier. Pour que le débat public soit fructueux, il faut que les partis ne soient tributaires d'aucun régime dominant de financement.
3. Égalité des chances
   f. Il y aurait lieu de minimiser les considérations d'ordre financier pour les candidats de manière à attirer l'éventail le plus vaste possible de citoyens consentant à assumer une charge publique.
   g. Il y aurait lieu d'accroître la concurrence entre les partis et les candidats au cours des campagnes en nivelant, au moyen de fonds publics, les ressources dont disposent ces deux groupes.
   h. Il y aurait lieu d'accroître la participation en élargissant l'assise des petites contributions.

Dans la conclusion de la présente étude, nous appliquerons les critères énoncés ci-dessus à la situation particulière du système électoral canadien, pour ensuite formuler une série de recommandations. Nous croyons que les principes qui précèdent permettent d'atteindre un juste équilibre entre la préservation des libertés des partis et des candidats et le nivellement plus complet des chances en faveur des intervenants politiques financièrement désavantagés. Dans une société

pluraliste, tous les intéressés devraient avoir la même chance de se faire entendre et d'exercer leur influence sur le choix de chaque électeur. Le coût exorbitant des campagnes risque de faire basculer le système en faveur des intérêts les mieux nantis. Les progrès réalisés au niveau des techniques électorales aggravent ce risque. Au niveau du financement des campagnes électorales, une égalité des chances plus grande, et non moindre, s'impose. Comme l'écrivait Walzer (1980, 256), la liberté et l'égalité sont les deux vertus cardinales de notre régime démocratique et « là où elles figurent au mieux, c'est lorsqu'elles figurent ensemble ».

COMPARAISON DES USAGES POLITIQUES AU CANADA ET AUX ÉTATS-UNIS

Un parti est un groupe d'hommes réunis en vue de promouvoir
l'intérêt national par leurs entreprises communes,
en se fondant sur un principe particulier accepté de tous.
Edmund Burke, 1770

La source la plus courante et durable des factions
a été la répartition des biens de façons diverses et inégales [...]
Des intérêts fonciers, manufacturiers, mercantiles et financiers,
accompagnés de nombreux autres intérêts moindres,
surgissent nécessairement au sein des nations civilisées
et les divisent en classes différentes, animées de sentiments
et de points de vue divers. La réglementation de ces intérêts divers,
qui ont tendance à diverger, constitue l'objet principal
de la législation moderne et fait intervenir l'esprit de parti et de faction
dans le fonctionnement nécessaire et ordinaire des gouvernements.
James Madison, Federalist Paper nº 10, 1787

Les divisions de l'Assemblée législative se sont étendues à toute la nation,
les Anglais d'un côté, formant la minorité avec laquelle le gouvernement
est allié, et les Canadiens de l'autre,
formant la majorité à laquelle se rallie la masse de la population :
la passion que suscitent ces divisions nationales au sein de l'Assemblée
législative gagne la population. Tout le pays est donc divisé en deux,
le gouvernement anglais d'un côté et la masse de la population de l'autre.
Pierre Bédard, 1814

Dès que la population de Toronto
élira des députés du Parti conservateur du Canada,
ce dernier lui consentira des nominations, mais pas avant.
John A. Macdonald, 1866

Nous avons entendu parler d'hommes qui avaient le courage de leurs opinions.
Sir John A. Macdonald les surpasse, cependant.
Il peut en effet se glorifier d'avoir le courage de sa corruption.
The Globe, 1873

Le Canada, c'est bien connu, est un pays de violentes oppositions.
André Siegfried, 1966

Dans la première partie de la présente étude, qui traitait des valeurs démocratiques, nous affirmions que dans les recommandations qu'ils feront au Parlement au sujet de la réforme de nos lois électorales, les membres de la Commission devront peser les valeurs respectives de la liberté et de l'égalité. Dans cette optique, ils devront d'abord répondre à une question supplémentaire : quelle est la valeur des partis politiques comme institution ? La Commission favorise-t-elle des partis forts et bien financés, qui jouent le rôle de variables indépendantes entre les électeurs et le gouvernement, ou privilégie-t-elle un système qui permette de faire connaître sur-le-champ aux décideurs les préférences personnelles des individus ? La Commission est-elle intéressée à renforcer la démocratie *représentative* ou la démocratie *directe* ?

Ce ne sont pas là des questions futiles. Comme le montrera clairement l'aperçu historique qui suit, les partis politiques ou factions organisées suscitent des controverses depuis qu'ils existent. Les partis ont été un mal nécessaire. Pour reprendre une vieille plaisanterie, tout Américain veut que son enfant accède à la présidence, mais aucun n'accepte qu'il devienne politicien pour y accéder. Comme nous le verrons dans la troisième partie intitulée « La politique capitalistique », les techniques électorales amènent graduellement les appareils de parti à céder le pouvoir à la politique axée sur les entreprises individuelles. Le futurologue John Naisbitt renchérit lorsqu'il écrit que sur la colline du Capitole, aux États-Unis, « l'individualisme est omniprésent. On compte actuellement 535 partis politiques au Congrès, ce qui correspond exactement au nombre de membres » (Naisbitt et Aburdene 1990, 302). Naisbitt brosse le tableau d'un futur centre électronique stratégique où le citoyen est souverain et le consommateur est roi.

Il serait un peu exagéré de parler d'une nouvelle vision d'une Athènes périclésienne réunissant des millions de consommateurs capables de participer par voie électronique à une télé-assemblée, mais il ne fait aucun doute que la technologie permet désormais une interaction directe entre un candidat et un électeur sans qu'un représentant du parti n'ait besoin d'intervenir.

La position adoptée dans la présente étude est différente. Non seulement les partis sont-ils nécessaires, mais ils sont hautement souhaitables. On recommande d'ailleurs à la Commission, dans la conclusion de cette étude, de renforcer le régime de partis à la fois en leur octroyant plus de fonds publics et en restreignant la liberté des groupes d'intérêt. Nous verrons plus loin que l'évolution historique du régime de partis nord-américain entre 1790 et 1990 montre que, plus la démocratie gagne du terrain, plus les fonctions des partis s'accroissent. Si la population ne participe pas massivement, il existe des moyens plus économiques de briguer les suffrages que de mettre sur pied un parti politique. En Angleterre au XVIII[e] siècle, par exemple, la plupart des députés étaient élus grâce à l'appui d'un petit nombre de personnages importants, et non en raison des efforts d'une multitude de bénévoles.

La présente partie de cette étude résume les détails chronologiques des régimes de partis canadiens et américains que l'on retrouve aux annexes A et B. Ces dernières sont bien documentées et on ne compte qu'un nombre restreint de citations.

Les partis remplissent au moins six fonctions au sein de tout régime politique[7]. En premier lieu, comme le déclarait Edmund Burke dans son allocution « On the Present Discontents », le terme parti désigne, par définition, tout groupe, aussi peu structuré soit-il, qui tente d'accaparer le pouvoir ou d'en influencer l'exercice. Aux termes de cette brève définition, des factions existaient dans la politique démocratique de la Grèce ou de Rome, et des groupes se sont organisés autour des principes religieux et des droits du Parlement qui sont apparus au XVII[e] siècle, en Grande-Bretagne. En deuxième lieu, les partis articulent les valeurs et mobilisent l'opinion publique. Edmund Burke a parlé de la promotion de « l'intérêt national en se basant sur un principe particulier accepté de tous », Benjamin Disraeli a défini le parti comme étant une « opinion organisée » et Benjamin Constant, ce grand libéral du XIX[e] siècle, estimait de même qu'« un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique » (Duverger 1951, ix). En troisième lieu, les partis recrutent des chefs.

Les fonctions des partis consistant à accaparer le pouvoir, à articuler les valeurs et à organiser le gouvernement sont antérieures à la démocratie. Les partis whig et tory, par exemple, s'acquittaient de ces trois fonctions avant l'expansion de l'électorat britannique par la grande loi de réforme de 1832. Cependant, trois autres rôles engagent à fond les partis dans le fonctionnement de la démocratie de masse. Sur ce plan, les États-Unis ont devancé tous les autres pays du monde par leurs usages politiques, quoique le Canada ait tôt fait d'emboîter

le pas en 1791 avec l'adoption, par le Bas et le Haut-Canada, d'un électorat élargi. Dans les démocraties pluralistes, les partis catégorisent l'électorat, préconisent les politiques publiques et rallient les intérêts. Ainsi, en 1800, les républicains de Thomas Jefferson ont organisé une campagne basée sur la sollicitation des votes à domicile lors de la course à la présidence; en 1840, le Parti démocrate a profité de son congrès pour faire valoir ses principes; et, en 1841, l'alliance entre Robert Baldwin et Louis-Hippolyte Lafontaine a amorcé au Canada une tradition de collaboration entre francophones et anglophones. Naturellement, les partis ne sont pas les seules institutions à exercer ces fonctions — les groupes d'intérêt contribuent à établir le programme public, les fonctionnaires définissent les orientations tout autant que les politiciens, etc. — mais nous soutenons que les partis ont une qualité spéciale pour exercer ces fonctions et que, par conséquent, leur survie devrait être l'un des objectifs prioritaires de la Commission (voir le tableau 5.1).

Cette préférence pour la démocratie représentative plutôt que la démocratie directe, pour la politique de parti plutôt que la politique d'entrepreneurs tient à deux raisons. La première résulte d'une opinion personnelle sur la nature humaine — la plupart des gens ne s'intéressent pas aux affaires publiques en temps normal. Il est noble de vouloir les inciter à le faire[8] et il faut multiplier les possibilités favorisant un tel intérêt, mais les activités personnelles ont un attrait plus fort. Ainsi, les résultats d'une étude menée en 1979 sur l'électorat canadien montrent que, en dépit du fait que 66 % des électeurs et électrices composant l'échantillon avaient l'habitude de voter, seulement 25 % discutaient de politique avec leurs amis, 8 % tentaient de les persuader de voter, 4 % avaient participé à une réunion électorale et 3 % avaient pris part bénévolement aux activités d'une campagne (Clarke *et al.* 1984, 180). De même, en 1988, seulement 2,6 % des contribuables ont réclamé le crédit d'impôt pour contribution politique.

Puisque seulement 4 % à 5 % des Canadiens participent à la vie politique, le fonctionnement de la démocratie est tributaire des compétences d'une élite restreinte de citoyens politiquement engagés. Comme l'écrivait Creighton (1952, 180) au sujet de son héros, Sir John A. Macdonald, l'art de gouverner consiste donc « essentiellement à gérer un petit groupe d'individus qu'un nombre beaucoup plus grand d'autres individus ont élus comme gouvernants ». Cet art ne s'acquiert pas facilement. Comme toute autre compétence, il faut du temps et des efforts avant de parvenir à la posséder, mais il faut aussi apprendre par l'expérience et par l'observation des autres. Devenir dirigeant politique exige un apprentissage. C'est ici que les partis interviennent : ils ont la mémoire « institutionnelle » des hauts faits et défaites passés,

Tableau 5.1
Développement des fonctions des partis

		Grande-Bretagne		Canada		États-Unis
1. Organiser la législature / gouvernement	1688	Révolution glorieuse	1827	Balayage par le Parti canadien aux élections de l'Assemblée du Bas-Canada	1800	Les républicains s'organisent pour remporter la présidence dans une âpre lutte avec les fédéralistes
2. Recruter les chefs	1721	Le whig Walpole devient président du Conseil	1836	Robert Baldwin devient chef des réformistes du Haut-Canada	1796	Jefferson organise le conseil de direction républicain au Congrès afin de choisir les candidats à la présidence
3. Articuler les principes / intérêts	1770–1780	Les whigs de Rockingham s'opposent à la politique américaine de George III	1807–1810	Pierre Bédard préconise un gouvernement ministériel dont les membres ne sont pas nommés	1789–1796	Hamilton élabore le programme fédéraliste
4. Rallier les intérêts	1859	La coalition de Palmerston avec les whigs, réformistes et libre-échangistes donne naissance au Parti libéral	1841	Association par Baldwin et Lafontaine des réformistes francophones et anglophones	1828	Coalition par Jackson des westerners, des démocrates et des travailleurs des PME et des villes
5. Catégoriser l'électorat	1867	Disraeli forme la National Union of Conservative Associations	1912	Central Liberal Information Office	1848	Les démocrates forment un comité national pour les périodes séparant les élections
6. Orienter la politique gouvernementale	1891	Le programme de Newcastle de la National Liberal Federation influence le gouvernement Rosebery de 1892–1895	1859	Le congrès des réformistes du Haut-Canada élabore le programme des « Clear Grits »	1840	Le congrès démocrate publie son programme politique

ils assurent une tutelle en ce qui a trait aux éléments essentiels de la démocratie, comme l'établissement de rapports avec les électeurs, et ils fournissent une grille idéologique qui aide les dirigeants à déterminer « l'ampleur » des questions importantes. La politique est un art, et non une science. Comme l'affirmait Creighton (*ibid.*, 322), « cela ne se trouve pas dans les livres et n'est pas, non plus, le fruit d'une révélation divine ». Cet art s'acquiert et se transmet. C'est précisément ce que font les partis.

Si la première raison qui amène à défendre les partis tient à la nature humaine, la deuxième repose sur une hypothèse formulée à l'endroit de la société. À notre avis, les conflits entre les êtres humains sont chose normale. Une société libre engendre nécessairement des différends. Il n'y a pas de norme abstraite qui s'applique ici, si ce n'est celle de conserver à la société un caractère le plus ouvert possible de manière à favoriser le libre jeu des idées et intérêts contraires. Ainsi, l'une des différences qui existent entre les économistes et les théoriciens politiques est que les premiers commencent toute analyse avec une valeur prédéterminée — l'exaltation du moi, habituellement exprimée sous forme de profit — tandis qu'en politique il faut d'abord se poser la question suivante : quelles sont les valeurs qui s'appliquent ici ?

La diversité des intérêts et la nécessité de tenir compte de ce fait concret au lieu de le déplorer sont au cœur même des écrits de James Madison dans *The Federalist Papers*. C'est ce qui l'amène à conclure que, « si les hommes étaient des anges, on n'aurait pas besoin de gouvernement » (Madison 1961, 322). Mais ils n'en sont pas. Par conséquent, puisque tous les citoyens situent différemment leurs intérêts (la propriété étant le facteur déterminant le plus important pour les factions), « l'ambition des uns doit contrebalancer celle des autres » (*ibid.*). James Madison avait compris que, dans une société libre, tous doivent perdre quelque chose. Puisque l'intérêt d'aucun n'est absolu ni ne doit l'être, la société doit être structurée de manière à ce que même si la plupart des intérêts sont perdants, la majeure partie du temps, ils doivent s'accommoder des règles du jeu et de la formule de traitement équitable. On doit trouver un mécanisme pour diluer les passions, faire des concessions, réaliser des compromis et, en dernier ressort, faire un choix : « Comme un cuisinier attentif, James Madison voulait dissoudre des morceaux indigestes et des épices piquantes dans les eaux plus douces d'une grande marmite. » (Burns 1963, 19.)

Les partis politiques nationaux sont de telles marmites. Pour accaparer le pouvoir dans une société hétérogène pluraliste, ils doivent retoucher et tempérer les arêtes vives des groupes d'intérêts spéciaux, les tensions régionales ou les passions idéologiques. Comme tout le

monde perd — ou du moins remporte rarement une victoire complète — les partis doivent s'employer à rallier les intérêts. Dans un pays comme le Canada dont les régions sont aussi différentes, les arêtes vives doivent être émoussées si l'on ne veut pas que la nation soit mise en pièces. C'est là une chose que les partis peuvent faire discrètement — au sein du conseil de direction ou du cabinet — à huis clos, soit le célèbre modèle de négociation de la politique canadienne, mais ils peuvent aussi le faire au grand jour en effectuant officiellement et ouvertement une coalition à l'assemblée législative. En Allemagne ou en Israël, les partis négocient ouvertement les questions de programmes, de postes ministériels et de nominations. Au Canada, cette négociation se déroule habituellement au sein des partis et non entre eux (jusque dans les années 1880, cependant, tout comme cela se passe encore de nos jours en Israël, des dirigeants comme John A. Macdonald devaient négocier ouvertement avec les « agents libres » qui représentaient les provinces ou les intérêts économiques dont l'allégeance allait à leurs régions et non aux partis). John A. Macdonald se plaignait souvent de ces indépendants qui, après « avoir été achetés, refusaient souvent de respecter le marché conclu » (Underhill 1960, 23). Que cela se fasse à la Chambre des communes ou dans une réunion privée du conseil de direction, les intérêts doivent être ralliés, conciliés et négociés. Cela aussi fait partie de l'art de gouverner. Afin de se prononcer sur la pluralité des intérêts de James Madison, il faut de l'engagement ainsi qu'une vision à long terme et une grande ouverture d'esprit. Cette tâche est, pour les partis, qui sont après tout des organismes bénévoles de masse dotés d'un noyau de professionnels, beaucoup plus facile que pour les individus. Les rois philosophes ne courent pas les rues.

Les sections qui suivent donnent un bref aperçu du développement des régimes de partis au Canada et aux États-Unis de 1791 à nos jours. L'analyse de la situation aux États-Unis est très intéressante pour deux raisons. Tout d'abord, ce pays est depuis toujours une source d'innovations en matière électorale. Les pratiques américaines d'aujourd'hui seront adoptées par les Canadiens et Canadiennes dans cinq ans. Assez paradoxalement, cependant, le régime de partis américain, d'où sont issus les puissants partis modernes, a récemment emprunté une voie différente. En effet, l'organisation des partis s'est affaiblie au profit de l'embauche de professionnels[9], des « permanents de campagne » qui vendent leurs services au plus offrant. Les partis américains sont maintenant, la plupart du temps, le vaisseau amiral des divers candidats qui sont eux-mêmes guidés par la nécessité de garnir la caisse électorale et d'apaiser les comités d'action politique (PACs) formés par les intérêts particuliers. Telle est la réalité de la politique d'entreprise individuelle.

Les désaccords entre partis : 1791–1828

Si les tenants de la politique d'entreprise sont aujourd'hui impatients de se débarrasser des partis, leurs ancêtres n'en étaient pas moins convaincus qu'ils n'auraient jamais dû les mettre sur pied. Aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles (ou aujourd'hui), le parti représentait pour beaucoup, et peut-être pour la plupart, une faction intéressée et des manœuvres mesquines. Dans son article sur l'évolution historique des partis, Robbins (1958) soutient que, à chacun des stades de cette évolution, l'opinion éclairée moyenne était que le parti constituait un recul. Ainsi, à l'époque même où Edmund Burke énonçait sa célèbre définition du parti, le philosophe David Hume dénonçait les partis comme étant des groupes voués au renversement du gouvernement et engendrant « les animosités les plus féroces » entre concitoyens (Namier 1965, 20). Tandis qu'Alexander Hamilton s'employait à exercer des pressions sur le Congrès pour faire accepter les éléments clés de son programme fédéral, son chef, George Washington, dénonçait dans son allocution d'adieu « les effets funestes de l'esprit de parti en général » (Burns 1982, 134). En 1841, Sir Robert Peel niait encore l'influence des partis et déclarait qu'il devait sa charge de premier ministre uniquement à la Couronne, à titre d'« obligation personnelle » et non d'obligation à l'égard « de quiconque ou de n'importe quel groupe d'hommes ». Ce à quoi Benjamin Disraeli lui rétorqua :

> Il vous est absolument impossible de maintenir votre constitution parlementaire, si ce n'est par le biais des partis politiques. À mon avis, la ligne de conduite adoptée par les personnages publics doit se fonder sur des principes distincts. (Namier 1965, 18.)

En dépit du fait que des hommes publics britanniques ont nié les effets funestes des partis, les usages britanniques constituaient pour les régimes de partis américain et canadien, alors en herbe, un modèle plus puissant. Puisque les factions appuient immanquablement les dirigeants qui se disputent une charge ou le pouvoir ou encore un principe, les origines du régime de partis britannique coïncident exactement avec l'évolution des institutions représentatives. Durant la lutte du long Parlement livrée à Charles I^er^, John Pym et John Hampden ont établi une stratégie dans une maison de Westminster, puis sillonné le pays en période électorale afin de solliciter un appui en faveur de leurs associés. Durant les années 1670 et 1680, les noms de whigs et de tories semblent d'abord correspondre respectivement aux tenants de la révocation et du maintien de James II[10]. L'ascendance whig a été habilement maintenue par Sir Robert Walpole, « premier ministre »

qui a su, le premier, maintenir une coalition parlementaire aussi longtemps, soit de 1721 à 1742. La division initiale des whigs et des tories au sujet de la religion et des Stuart demeura profonde jusqu'en 1745, année où l'échec de Charles Edward Stewart, « Bonnie Prince Charlie » a anéanti tout espoir de restauration des Stuart. Bien que presque tous les personnages marquants de la politique britannique se soient considérés comme whigs jusqu'à ce que George Canning se déclare tory dans les années 1820, Edmund Burke et Charles James Fox ont élaboré dans les années 1770 la notion de « loyale opposition de Sa Majesté » (bien que ce soit John Hobhouse, qui deviendra par la suite Lord Brougham, qui ait consacré le terme lui-même). Charles James Fox et Edmund Burke fustigèrent George III pour avoir nommé ministres certains de ses favoris, les préférant à des meneurs parlementaires capables de gagner l'appui de la Chambre des communes et de défendre un programme. La notion foxienne des ministères dépendant de la Chambre, et non de la faveur royale, suscitera par la suite unpuissant tollé de la part de réformistes canadiens tels Pierre Bédard, Louis-Joseph Papineau, William Lyon Mackenzie et Robert Baldwin.

Ces antécédents anglais, notamment l'exemple de la Révolution Glorieuse de 1688 et la théologie whig de la liberté, du Parlement et d'une constitution équilibrée, ont exercé une profonde influence sur le développement des institutions représentatives et de la pensée politique dans les colonies d'Amérique du Nord. Mais cette pensée s'est également inspirée d'éléments indigènes telles les âpres luttes coloniales contre les prérogatives des gouverneurs royaux et contre l'influence de ces terres éloignées où les classes n'existaient pas. Au moment de la Révolution, 6 % des citoyens américains avaient le droit de vote (ce qui représente déjà trois fois plus que l'électorat de Grande-Bretagne) et, en 1824, seuls les électeurs de la Virginie et du Rhode Island continuaient d'être déclarés habiles à voter en fonction de leurs biens. En 1824, 350 000 Américains sont allés aux urnes et, en 1828, leur nombre dépassait un million à l'occasion des premières élections de masse à être tenues dans le monde.

En 1789, la nouvelle Constitution des États-Unis prévoyait l'élection du président par les électeurs désignés à la législature de chaque État; l'élection des sénateurs était également l'affaire des législatures et les électeurs qui répondaient au critère de la propriété pouvaient voter directement pour les membres de la Chambre des représentants. Le collège électoral devait, en théorie, choisir pour président le meilleur candidat et, en février 1789, 69 électeurs se sont prononcés en faveur de George Washington. Cependant, l'influence

« funeste » des factions commença presque immédiatement à se faire sentir au sein de l'administration Washington. Alexander Hamilton, secrétaire au trésor, et Thomas Jefferson, secrétaire d'État, concevaient fort différemment le rôle du gouvernement et la valeur de la démocratie. Une faction fédérale commença à prendre forme autour d'Alexander Hamilton et une autre, républicaine celle-là, autour de Thomas Jefferson. En mai 1791, sous le couvert d'une excursion de botanistes, Thomas Jefferson et James Madison sillonnèrent longuement les États du Nord, multipliant les contacts et les appuis dans les rangs des républicains. Les fédéralistes new-yorkais exprimèrent à haute voix leurs inquiétudes au sujet des touristes virginiens. En 1796, Thomas Jefferson regroupa les membres républicains du Congrès en un conseil de direction chargé de désigner les candidats à la présidence et à la vice-présidence. Seulement huit ans après la fondation de la République, l'esprit de faction dominait de plus en plus le processus de présentation des candidats, se substituant au collège électoral impartial et désintéressé que les Pères fondateurs avaient souhaité.

En 1800 eut lieu, en Amérique du Nord, la première élection dite de partis. Le conseil de direction du Parti républicain au Congrès nomma Thomas Jefferson pour disputer l'élection au président John Quincy Adams. Thomas Jefferson constata que, pour se rallier le collège électoral, il suffisait que les républicains soient majoritaires au sein des législatures des États qui, en revanche, choisiraient des électeurs voués à sa cause. Cette première élection contestée fut également le théâtre de la première campagne de publicité « négative ». On apposa des prospectus et des placards sur les montants de porte et sur les portes elles-mêmes, et sur les maisons de ferme. Dans leurs placards, les républicains qualifiaient John Quincy Adams de monarchiste. La presse fédéraliste, pour sa part, traitait Thomas Jefferson d'athée et de libre penseur. Ceux qui s'inquiètent de l'aspect plus négatif de la publicité politique récente par rapport à celle du passé devraient examiner les placards des XVIII^{e} et XIX^{e} siècles : on y accuse souvent des adversaires de meurtre, par exemple !

Thomas Jefferson était un homme d'idéaux. C'était également un personnage politique d'expérience qui avait été gouverneur de la Virginie, secrétaire d'État et vice-président avant de remporter la campagne de 1800. Il connaissait le pouvoir et savait comment s'en servir. Les journaux du XVIII^{e} siècle, par exemple, étaient des publications officielles qui comptaient sur la publicité et l'aide gouvernementales. Thomas Jefferson connaissait la puissance de la presse. Comme son opposant Alexander Hamilton contrôlait la *Gazette of the United States* de Philadelphie, il fonda la *National Gazette* pour lui faire concurrence

et, pour faire bon poids, il offrit au rédacteur en chef une place d'employé et la publicité officielle du département d'État, et il s'engagea à laisser filtrer certaines informations confidentielles. Alexander Hamilton eut tôt fait de décrier à Washington les abus de Thomas Jefferson sur le plan du favoritisme !

Sous la direction de Thomas Jefferson et de James Madison, les républicains membres du Congrès s'étaient regroupés en vue d'organiser la législature, de présenter des candidats à la direction et d'articuler leur propre pensée. Les élections de 1800 leur permirent en outre de jouer le quatrième rôle des partis : la catégorisation de l'électorat. En 1800, jaugeant le climat politique, Thomas Jefferson écrivit ce qui suit à James Madison : « Si les résultats de l'élection de la ville de New York sont favorables à la liste des républicains, ceux de la nôtre leur seront également favorables. » (Burns 1963, 33.) Après avoir conclu une alliance avec Aaron Burr de New York, les républicains dressèrent les plans de ce qui devait être une campagne modèle d'une durée de trois mois. Aaron Burr gagna à sa cause les membres de la Tammany Society, groupe de secours mutuel qui démarrait, se mesura à Alexander Hamilton dans un débat, rassembla une liste formée d'éminents républicains de l'endroit, organisa ses lieutenants par quartier, ficha les électeurs, fit une collecte de fonds à domicile et exerça des pressions sur des républicains en vue pour qu'ils donnent davantage. Il en résulta que tous les candidats républicains furent élus à l'assemblée de New York par une majorité d'environ 500 voix. Les grands efforts des républicains avaient porté fruits, car ils devaient gagner à New York. Thomas Jefferson se rallia la majorité du collège électoral par une faible marge de 73 voix contre 65 pour John Quincy Adams.

Dans les colonies qui devaient par la suite former le Canada, la Nouvelle-Écosse occupe une place d'honneur dans le développement des institutions représentatives. En 1758, après plusieurs années d'agitation, les négociants de Halifax réussirent à persuader les autorités londoniennes de former une assemblée législative de 20 membres. En 1784 fut créée la colonie du Nouveau-Brunswick en réaction à l'arrivée de milliers de loyalistes qui avaient fui les États-Unis pour venir se réfugier au Canada. La première élection de l'Assemblée du Nouveau-Brunswick eut lieu en 1785. En 1791, après la perte des 13 colonies, le ministère de William Pitt (fils) continua de réorganiser l'Amérique du Nord britannique en créant celles du Haut et du Bas-Canada. Ces nouvelles colonies se virent également attribuer la structure britannique traditionnelle composée d'un gouverneur et d'un conseil exécutif, ainsi que d'un conseil législatif nommé et bicaméral, comportant une assemblée législative. Pour les Canadiens français, il

s'agissait du premier exercice d'un électorat démocratique depuis la fondation de la Nouvelle-France, en 1608.

Dans la foulée de la défaite subie par la Grande-Bretagne au moment de la Révolution américaine, la classe moyenne canadienne-française et les négociants anglophones du Québec s'étaient unis pour exiger une nouvelle constitution assortie d'institutions représentatives. En 1783, une pétition signée par 2 300 personnes fut envoyée à Londres. Les loyalistes qui s'établissaient sur les terres vierges situées à l'ouest de Montréal exigeaient également les institutions représentatives dont ils avaient joui au sein des 13 colonies. En 1791, un gouvernement comptant 16 membres et devant siéger pendant quatre ans vit le jour au Haut-Canada et, avec lui, un conseil législatif comptant sept membres nommés à vie. Par ailleurs, le gouverneur pouvait également constituer un conseil exécutif relevant de lui, et non de la législature, pour administrer la colonie. Aux termes de l'Acte constitutionnel de 1791, le roi se vit conférer le pouvoir de décerner un titre d'honneur héréditaire aux membres du conseil législatif. Au cours de l'étude de cette loi au Parlement britannique, Charles James Fox rejeta avec mépris l'idée de créer une aristocratie héréditaire en Amérique du Nord et la chose n'eut jamais de suite.

Au Bas-Canada, le premier conseil exécutif nommé par le gouverneur comptait 9 membres, dont 4 Canadiens français, et le conseil législatif, 16, dont 7 Canadiens français. Aux élections de 1792, 51 représentants furent élus à l'Assemblée du Bas-Canada. Les conditions d'admission à cette dernière, qui se composait en grande partie de seigneurs (50 %) et de négociants en fourrures, étaient beaucoup plus libérales que celles applicables à la Chambre des communes anglaise. En effet, en Grande-Bretagne, les députés devaient posséder une propriété valant entre 300 £ et 600 £, tandis qu'au Canada un membre de l'Assemblée devait seulement être âgé de 21 ans et ne pas faire partie du clergé.

En accordant aux nouvelles colonies le système anglais de restrictions foncières applicables aux électeurs, le Bas et le Haut-Canada virent le jour avec un électorat démocratique aussi libéral que celui des États-Unis. Dans les régions rurales, le droit de vote était attribué aux propriétaires de terrains et de bâtiments rapportant un revenu annuel de 2 £. Cette condition était suffisante en Grande-Bretagne pour limiter le droit de vote à 2 % de la population. Au Canada, cependant, les fermes étaient si grandes et le terrain si facile à acheter, en 1791, que presque tous les chefs de familles rurales avaient le droit de vote. Dans les régions urbaines du Bas-Canada, les locataires devaient payer un loyer annuel de 10 £ et les propriétaires devaient posséder des

terres rapportant 5 £, mais cela n'empêchait pas les militaires, les fonctionnaires, les négociants et les professionnels, et même les artisans d'être admis au suffrage. Dans la basse-ville de Québec, par exemple, 51 % des suffrages furent exprimés par des artisans en 1832[11]. Les hommes politiques canadiens durent donc affronter, dès le début, un nombre d'électeurs beaucoup plus important que leurs homologues anglais. Ce phénomène provoqua un essor plus rapide des partis.

Au Bas-Canada, la division de l'Assemblée en un parti des négociants, formé principalement mais non exclusivement d'anglophones, et en un parti de petits bourgeois et de professionnels, regroupant principalement mais non exclusivement des francophones, commença à se faire sentir après 1800. Avant les élections de 1810, où se manifesta clairement le nationalisme canadien-français, le Parti des négociants comptait à l'Assemblée 22 députés, dont 9 Canadiens français. Le Parti canadien en avait 28 (dont un anglophone). Le chef du Parti canadien et premier homme politique professionnel du Canada français était Pierre Bédard, un avocat de Charlesbourg. Élu en 1796 et réélu successivement jusqu'à son emprisonnement, en 1810, Pierre Bédard possédait bien la théorie constitutionnelle. Outre sa pensée libérale avancée, il avait le sentiment d'être victime d'une injustice quant à la distribution des faveurs et du pouvoir au sein de la colonie. Dès 1807, dans les pages du *Canadien*, journal réformiste qu'il contribua à créer, il commença à appliquer les théories constitutionnelles de Charles James Fox et des whigs radicaux à la situation qui régnait au Bas-Canada. Pierre Bédard voulait que le conseil exécutif relève de l'Assemblée législative, et non du gouverneur. C'était une excellente théorie qui comportait en outre l'avantage de permettre à la majorité canadienne-française, et non à la minorité anglophone, d'exercer une emprise sur le pouvoir exécutif. En 1810, le Parti canadien renforça cette emprise avec 34 représentants, tandis que le Parti des négociants fut réduit à 16. Des libéraux anglophones comme John Nielson et Andrew et James Stuart se joignirent à la faction de Pierre Bédard[12]. Louis-Joseph Papineau, élu dans une circonscription rurale en 1809 et nommé orateur de la Chambre en 1815, les imita. Le gouverneur James H. Craig, disciplinaire autoritariste, comparait l'agitation soulevée par la faction du Parti canadien aux aspirations de Napoléon et de la Révolution française. Déçu du succès de Pierre Bédard et de ses partisans à l'élection de 1810, le gouverneur James H. Craig fit saisir les presses du *Canadien* et emprisonner ses rédacteurs, y compris Pierre Bédard. Une fois la crise passée, il écrivit ces lignes à Lord Liverpool : « En vérité, il semble que ce soit leur désir d'être considérés comme formant une nation séparée. La *nation canadienne* est leur expression constante [...] ».

(Ouellet 1980, 81.) Ce ne devait pas être la dernière fois que la « nation canadienne » ferait sentir sa présence.

L'essor des partis : 1828–1867

Les chefs démocratiques tels Thomas Jefferson aux États-Unis, et Pierre Bédard et Louis-Joseph Papineau au Canada, avaient réussi, après les deux premières décennies du XIX[e] siècle, à constituer des groupes parlementaires qui recrutaient des chefs, organisaient le gouvernement, articulaient un programme et catégorisaient l'électorat. L'opinion publique, qui ne deviendra un facteur déterminant en Grande-Bretagne qu'au moment de l'élection de Robert Peel en 1841[13], était déjà une force en puissance aux élections au Congrès et aux assemblées législatives en Amérique du Nord peu après le tournant du siècle. Durant la période qui suivit, l'essor des partis déborda leur assise législative. Le Parti démocrate des États-Unis prit l'habitude de tenir régulièrement des congrès d'investiture, ce qui conféra un rôle nouveau à ses membres non élus. Les partis devinrent des organisations. Au Canada, l'alliance conclue en 1841 par Louis- Hippolyte Lafontaine et Robert Baldwin et le succès de Sir John A. Macdonald à former une coalition conservatrice durable en 1854 révélèrent la capacité des partis de rallier les intérêts. Si l'on avait pu transporter un adepte de parti dans le contexte du XVIII[e] siècle propre à Charles James Fox, Edmund Burke et George Washington, il n'aurait pu entrevoir qu'une très faible lueur du principe des partis. En 1840, cette même personne se serait cependant sentie tout à fait à l'aise.

La démocratie jacksonienne jouait alors un rôle aussi important dans l'essor des partis que son pendant jeffersonien, une génération plus tôt. En 1828, les électeurs admis au collège électoral présidentiel étaient désignés par les citoyens qui se prononçaient en faveur d'une liste de personnes vouées à un candidat donné. La publicité institutionnelle devint une affaire sérieuse lorsque les partisans d'Andrew Jackson, surnommé « Old Hickory », utilisèrent des perches de caryer (ou hickory) dans leurs défilés et commandèrent la première notice biographique de leur héros pour les besoins de la campagne. Pour élire dans chaque État la liste des délégués voués à Andrew Jackson, il était nécessaire de constituer à l'échelle nationale un réseau de comités et de groupes de citoyens. Martin Van Buren, l'un des principaux partisans new-yorkais d'Andrew Jackson, organisa en 1832 un congrès des législateurs démocrates et des activistes du parti afin de présenter à nouveau Andrew Jackson à titre de candidat à la présidence et de déloger John Calhoun, seul candidat en lice pour la vice-présidence. Le « comité suprême » du Congrès, que Thomas Jefferson avait

constitué pour désigner le candidat, avait maintenant cédé la place à un groupe beaucoup plus vaste de notables, de législateurs et d'organisateurs du parti à l'échelle du pays. En peu de temps, l'institution du congrès prit racine et, en 1840, le congrès démocrate publia son premier programme politique. En 1844 le premier candidat « au passé inconnu » — James Polk, qui n'était pas favorisé par les milieux dirigeants du parti — fut déclaré candidat démocrate et en 1848 les démocrates instituèrent un comité permanent destiné à répondre aux besoins du parti entre les congrès.

La plupart des campagnes électorales du XIX[e] siècle étaient bruyantes, âpres et parfois violentes. Le scrutin était public et les partis imprimaient leurs propres bulletins de vote à l'intention de leurs partisans. Au moment où les électeurs des divers camps se rendaient aux urnes, ils étaient accueillis par les acclamations ou les moqueries de foules. Les élections étaient en outre échelonnées. Aux États-Unis, jusqu'en 1845, année où fut choisie une journée unique de scrutin pour les élections à la présidence (le lendemain du premier lundi de novembre), les organisateurs s'arrangeaient pour choisir dans chaque État la date la plus avantageuse pour leur parti. Il en était également de même au Canada où les partis pouvaient arrêter une date d'élection différente pour chaque circonscription. Le Haut et le Bas-Canada autorisaient également des périodes de scrutin de quarante-huit heures durant lesquelles le parti qui tirait de l'arrière après le premier jour redoublait d'effort le second. Ce n'est qu'en 1874 que le gouvernement libéral d'Alexander Mackenzie adopta le scrutin secret et simultané, c'est-à-dire le même jour, à l'échelle du pays.

Les campagnes étaient violentes au XIX[e] siècle et les bandes rivales en venaient fréquemment aux coups, tentant souvent d'intimider les citoyens pour qu'ils fassent connaître publiquement leur choix. C'est en 1841 que survint le plus célèbre incident de ce genre au Canada, lorsque Lord Sydenham, gouverneur général du Canada, dépêcha 200 hommes de main dans la circonscription de Terrebonne afin d'empêcher les partisans de Louis-Hippolyte Lafontaine, chef des réformistes canadiens-français, de se présenter aux urnes. Pour prévenir une émeute, Louis-Hippolyte Lafontaine ne tenta pas de forcer la décision et perdit le siège de Terrebonne qu'il détenait depuis 1830. Le langage politique était en outre acerbe et passionné. En 1828, par exemple, le camp de John Quincy Adams apposa des placards accusant Andrew Jackson d'avoir ordonné des exécutions, massacré des Indiens et poignardé un dénommé Samuel Jackson (Jamieson 1984, 7). Les journaux, principal moyen de communication durant les campagnes, jouaient un rôle critique. Dès les années 1790,

Thomas Jefferson avait compris l'avantage d'amener les journaux à compter sur le favoritisme républicain, et la « presse de parti » domina les médias nord-américains jusque tard au XX^{e} siècle. Les États-Unis comptaient 1 200 journaux en 1830 et le Canada, près de 400 au milieu de la décennie 1860. Puis s'amorça le regroupement des médias à l'échelle nationale : en 1844, l'invention du télégraphe permit de transmettre les nouvelles instantanément et, en 1848,l'Associated Press (AP) vit le jour. Au Canada, ce n'est qu'au début du XX^{e} siècle que fut fondée la Presse canadienne.

La plus célèbre campagne américaine de cette époque eut lieu en 1840. Les candidats à la présidence, qui respectaient encore l'usage selon lequel le collège électoral désignait le « meilleur » candidat après mûre réflexion, se tinrent à l'écart. Les candidats à la présidence évitèrent de prononcer des discours ou de mener une campagne personnelle jusqu'en 1896, année où William Jennings Bryan fit une tournée. Cependant, même si le candidat s'est tenu coi en 1840, la campagne whig n'en déploya pas moins tout l'arsenal moderne : macarons, slogans (« Avec Harrison, deux dollars par jour et du rôti de bœuf »), pseudo-manifestations (comme le sénateur aristocrate Daniel Webster en camping avec les Green Mountain Boys, soldats originaires du Vermont) et publicité « créative ». Le candidat whig était William Henry Garrison, fils fortuné d'un ancien gouverneur. En 1840, il se transforma en agriculteur et en bûcheron. Sa « cabane en rondins » occupait une propriété de 2 000 acres, mais les symboles du « cidre alcoolisé » et de la « cabane en rondins » l'identifièrent avec l'Ouest et la démocratie. La publicité institutionnelle vint à maturité en politique avec le cri des whigs : « Tippecanoe and Tyler too ».

Le régime politique antérieur à la Confédération est aussi important dans l'histoire des partis canadiens que la démocratie jacksonienne dans celle des États-Unis. Sir John A. Macdonald, père prééminent de la Confédération, qui dominera la scène politique canadienne jusqu'en 1891, naquit à Glasgow en 1815 et sa famille immigra au Canada en 1820. Élu pour la première fois en 1844, il passa près d'un quart de siècle au sein de l'Assemblée du Canada-Uni avant de devenir premier ministre du Canada. Sa période de formation fut façonnée par la politique des années 1840, dont la génération fut marquée par les luttes de la grande réforme et du Pacte de famille, durant les décennies 1820 et 1830. L'enseignement que Robert Baldwin et Louis-Hippolyte Lafontaine tirèrent des échecs de William Lyon Mackenzie et de Louis-Joseph Papineau était que la seule manière d'assurer le triomphe du principe du gouvernement responsable était d'amener les réformistes francophones et anglophones à unir leurs efforts. Pour sa part, John A.

Macdonald apprit de Robert Baldwin et de Louis-Hippolyte Lafontaine qu'il était impérieux d'atténuer les préjugés tories si l'on voulait réaliser une alliance durable entre francophones et anglophones. La coalition Macdonald-Cartier de 1854 regroupait des négociants québécois anglophones, des partisans francophones de Louis-Hippolyte Lafontaine, des tories du Haut-Canada et des réformistes modérés qui appuyaient Robert Baldwin. Le Parti conservateur du Canada était né. À son tour, Wilfrid Laurier apprit de John A. Macdonald.

L'âge d'or des partis : 1867–1920

Entre les décennies 1860 et 1920, non seulement les partis nord-américains exerçaient-ils les six rôles énoncés au début de la présente partie, mais ils y en ajoutèrent un autre : celui de distributeurs d'emplois et d'aide sociale. Avant l'avènement de l'État-providence, les grands appareils de parti des centres urbains américains distribuaient des paniers de provisions aux pauvres et des emplois à « ceux qui le méritaient ». Les immigrants qui débarquaient à New York avaient autant de chances d'être accueillis par un organisateur de parti que par un parent. Les secrétaires de bureau de scrutin et les agents de circonscription des partis devaient s'enquérir des intentions de chacune des familles inscrites dans leurs livres. Ils entretenaient les liens, inscrivaient les électeurs sur les listes et accordaient des faveurs pour ensuite solliciter en retour les votes des bénéficiaires. Officiellement, ces travailleurs de parti occupaient des emplois obtenus par favoritisme au sein des organisations municipales ou étatiques, mais leur véritable fonction consistait à maintenir l'appareil du parti. Pour les observateurs tels Moisai Ostrogorski aux États-Unis et André Siegfried au Canada, les partis en lice étaient des groupes d'infanterie en colonnes de marche — soit des régiments de travailleurs lancés dans un véritable ratissage urbain de rue en rue, de maison en maison, visant à maximiser l'appui électoral. Ainsi, Moisai Ostrogorski estime que le nombre de personnes exerçant à plein temps une activité politique durant la décennie 1880 se situait entre deux et cinq millions[14]. D'une manière quelque peu détournée, ces travailleurs constituaient sur le plan des dépenses électorales une « aide publique » indirecte.

Le favoritisme ne figure pas parmi les nombreux enseignements que les partis canadiens ont tirés de l'expérience américaine. En Grande-Bretagne, la démocratie vit le jour après l'établissement d'un État puissant, tandis qu'aux États-Unis, elle a précédé la fondation de l'État. Les Américains privilégiaient au début un gouvernement faible, suite logique de leur Révolution. Au Canada, les partis n'avaient guère à redire du modèle britannique de gouvernement exécutif puissant : ils

voulaient simplement que le pouvoir exécutif dépende d'eux, et non du gouverneur général. La lutte de Pierre Bédard et de Louis-Joseph Papineau contre la clique du Château visait des principes bien enracinés, mais également la question plus prosaïque de savoir qui exercerait le contrôle sur les emplois gouvernementaux. Pour John A. Macdonald, et par la suite Wilfrid Laurier, le favoritisme était cet élément qui raffermissait le régime politique canadien. John A. Macdonald déclara carrément à la Chambre des communes que, « dans la pratique du favoritisme gouvernemental, nous appliquons un principe authentiquement constitutionnel : dès qu'un poste se libère, il appartient au parti gouvernemental » (Stewart 1986, 67). John A. Macdonald s'exclama par la suite que la réalisation dont il était le plus fier était l'adoption de la *Loi des élections de 1885* qui conférait au gouvernement le pouvoir de nommer les directeurs de scrutin !

La longue période (1854–1891) passée par John A. Macdonald à la tête du Parti conservateur du Canada fit d'une part rétrograder la politique canadienne vers William Pitt et Charles James Fox et la fit progresser d'autre part vers l'ère moderne. Comme il avait atteint l'âge mûr durant l'ère prévictorienne et qu'il émaillait volontiers son discours de citations de William Pitt, cela montre qu'une bonne partie de sa pensée s'inspirait du XVIII^{e} siècle. Mais sa carrière laisse également entrevoir ses tendances futures. En 1860, il entreprit « quelque chose de nouveau à la fois dans sa carrière et pour l'ensemble de la politique canadienne — une tournée de discours » (Creighton 1955, 305). C'est lui qui organisa en 1876 le premier pique-nique politique. En 1891, à la demande de John A. Macdonald, les conservateurs font campagne sous le thème : « le vieil homme, la vieille politique et le vieux drapeau ». John A. Macdonald était « le pilote capable d'essuyer une tempête », comme on pouvait le lire sur les affiches conservatrices[15]. Cette idée de mettre ainsi l'accent sur le chef durant la campagne, Wilfrid Laurier, Louis Saint-Laurent, John Diefenbaker et Pierre Elliott Trudeau la reprendront à leur compte par la suite.

L'ère de la radio : 1920–1952

Les hommes politiques fréquentent les lieux courus par les électeurs. En 1800, les républicains de Thomas Jefferson provoquèrent l'hilarité générale en haranguant la foule même « à une course de chevaux, à un combat de coqs ou à une réunion trimestrielle méthodiste » (Burns 1963, 34). Vers la fin du XIX^{e} siècle, on faisait grand cas d'orateurs comme Abraham Lincoln, John A. Macdonald et Wilfrid Laurier qui pouvaient entretenir de grosses foules réunies pour les entendre à

l'occasion de pique-niques, de ralliements de partisans et de foires agricoles. En 1920 surgit une nouvelle cible de la communication politique : la salle de séjour.

L'ère de la radio s'amorça de part et d'autre de la frontière la même année, soit en 1920. Guglielmo Marconi, inventeur de la radio, mena une partie de ses recherches au Canada, après 1901, grâce à une subvention du gouvernement canadien. En 1919, la Compagnie Marconi Canada ltée se vit octroyer une licence de radiodiffusion et la station XWA (qui deviendra plus tard CFCF) de Montréal commença sa diffusion régulière l'année suivante. En mai 1920, la Société royale du Canada organisa une émission spéciale que la station XWA devait diffuser à l'intention de Sir Robert Borden, de Mackenzie King, du gouverneur général, et du Duc de Devonshire, qui tendaient l'oreille à Ottawa à la nouvelle découverte. Aux États-Unis, la station KDKA de la société Westinghouse, située à Pittsburg, inaugura son service en novembre 1920 en diffusant les résultats de l'élection présidentielle Harding-Cox. Le service radiophonique s'étendait rapidement. En 1923, 62 permis avaient été octroyés à des stations privées du Canada par le ministère de la Marine et des Pêcheries, quoique seulement 34 d'entre elles fussent en exploitation, et, cette même année, les États-Unis comptaient 556 stations.

Les politiciens ne tardèrent pas à découvrir le potentiel de ce nouveau moyen de communication. En 1919, Woodrow Wilson prononça le premier discours radiodiffusé pour une poignée d'auditeurs et auditrices, mais quatre ans plus tard, Calvin Coolidge prononçait à la radio le message sur l'État de l'Union et, en octobre de l'année suivante, les auditeurs de la côte ouest étaient pour la première fois reliés à la côte est par une chaîne de 20 stations qui leur permit d'écouter une allocution de Calvin Coolidge. En 1924, les congrès politiques américains étaient radiodiffusés et, durant les élections tenues cette année-là, républicains et démocrates commencèrent à acheter du temps d'antenne. Dès 1928, les républicains consacraient plus d'argent à la publicité radiophonique qu'à la publicité imprimée. L'ère des campagnes électorales électroniques était amorcée.

Les politiciens canadiens ne tardèrent pas à emboîter le pas aux Américains dans l'usage de ce nouveau média. Pendant la campagne électorale de 1930, le Parti conservateur et le Parti libéral achetèrent tous deux du temps d'antenne pour les émissions politiques de leurs chefs — en fait, Richard B. Bennett inaugura sa campagne à Winnipeg par une émission spéciale radiodiffusée. En 1932, le gouvernement Bennett institua la Commission canadienne de radiodiffusion qui devint le premier réseau radiophonique nord-américain à appartenir

à l'État. En 1936, le gouvernement King lui donna une nouvelle appellation : Société Radio-Canada. En 1935, par suite du succès remporté par Franklin D. Roosevelt avec ses « conversations au coin du feu », Richard B. Bennett tenta de recourir à la radio pour sauver son gouvernement moribond. Le Parti conservateur du Canada (PC) acheta du temps d'antenne pour cinq émissions radiophoniques de trente minutes afin de faire connaître le « New Deal » canadien. Durant la campagne de 1935, les conservateurs innovèrent dans le domaine des émissions politiques en achetant plusieurs émissions de dix minutes présentant un philosophe de salon appelé « M. Sage » qui avait plusieurs choses peu gentilles à dire au sujet de Mackenzie King[16]. Celui-ci fut tellement outré par le genre dramatique donné à ces émissions (et par le fait que le PC refusa d'avouer qu'il les avait commandées) que, dès la formation de son gouvernement, il présenta en 1936 une loi sur la radiodiffusion interdisant le recours au drame ou à toute autre formule créatrice dans les émissions politiques. Cette interdiction demeura jusqu'en 1968. Jusque-là, la réglementation ne permit pas de recourir au drame à la radio, ni aux dessins animés, aux jeux de rôles ou aux séquences filmées à la télévision, pour dépeindre les adversaires politiques. En 1940, la Société Radio-Canada décida d'offrir du temps d'antenne gratuit aux partis plutôt que de leur réserver de l'espace commercial.

Outre la généralisation du recours à la radio, plusieurs autres nouveautés importantes dans la vie politique moderne firent leur apparition entre 1920 et 1950. Les partis demeurèrent forts : en dépit du fait que la création de l'État-providence avait mis fin à leur rôle en matière d'aide sociale, les appareils de parti demeurèrent les principaux mécanismes de catégorisation de l'électorat et de recrutement des chefs. La domination complète de la « presse de parti » était en perte de vitesse — en 1940, la moitié des journaux américains se disaient indépendants — mais il demeurait des liens étroits entre les principaux journaux et leurs journalistes d'une part, et les partis d'allégeance respective (la *Winnipeg Free Press* était nettement libérale, la *Gazette* (Montréal) manifestement conservatrice, etc.). En fait, le rôle des partis au Canada prit de l'ampleur par suite de l'adoption, par le Parti libéral du Canada (PLC), d'une invention américaine : le congrès national. En 1859, près de 600 délégués participèrent au congrès réformiste des Clear Grits dans le Haut-Canada. En 1893, le Congrès libéral national adopta un programme électoral énonçant les grandes lignes du programme politique de 1896. Le parti extra-parlementaire élargissait peu à peu son influence. En 1919, cette tendance s'accentua brusquement lorsque Mackenzie King devint le premier chef canadien

à être élu par des délégués du Canada tout entier au cours d'un congrès national, et non d'une réunion du groupe parlementaire. En 1927, les conservateurs les imitèrent lorsqu'ils choisirent Richard B. Bennett au cours d'un congrès à la direction. L'organisation extra-parlementaire des partis commença également à prendre forme avec l'ouverture du bureau de la Fédération libérale nationale en 1933. Les autres partis firent de même et c'est ainsi que David Lewis devint le premier secrétaire national de la Co-Operative Commonweath Federation (CCF).

Les structures de parti revêtaient donc une importance capitale durant la période de 1920 à 1940 du « New Deal » où régnaient l'exploitation politique « organisée » et des organisations puissantes comme celle du PLC de Jimmy Gardiner, en Saskatchewan. Cependant, de nouveaux phénomènes devaient tôt ou tard affaiblir — sinon anéantir — les puissants partis qui avaient dominé la politique nord-américaine depuis les années 1840. En 1934, Chem Whittaker et sa femme Leone Baxter mirent sur pied la première maison d'experts-conseils en politique et aidèrent les républicains à vaincre le démocrate Upton Sinclair, en partie en utilisant les connaissances cinématographiques et les ressources financières de Louis B. Meyer, de la MGM, qui était terrifié par le radicalisme d'Upton Sinclair. La Californie devint le foyer d'incubation de la politique américaine : de nouvelles techniques de communication de masse, destinées à établir des rapports directs entre le candidat et l'électeur, y virent le jour. Avec le temps, les experts en politique et en médias devaient transformer le caractère même des partis américains. En 1935, George Gallup effectua les premiers sondages scientifiques portant son nom pour le compte des journaux qui les lui avaient commandés. En 1943, ces sondages firent leur apparition en sol canadien.

Les agences de publicité constituent le troisième élément de la triade politique moderne formée par les experts-conseils, les sondeurs et les spécialistes des médias. Dans les années 40, le PLC ouvrit à nouveau la voie en s'associant, pour le bien des deux parties, à l'agence montréalaise Cockfield Brown and Co. Si la communication à l'échelle nationale sous forme d'émissions radiophoniques avait alors supplanté la vieille méthode locale du « marathon électoral », il était donc logique d'utiliser des experts dans sa production. Une annonce bien conçue pouvait atteindre un plus grand nombre de foyers qu'un millier d'hommes politiques faisant des harangues. Pour la production de la série « M. Sage », en 1935, les conservateurs avaient eu recours à l'agence de publicité McKim et, vers la fin des années 40, celle-ci était bien connue pour son appui au PC. Allister Grosart et Dalton Camp, du PC,

et Keith Davey, du PLC, durent leur réussite politique à la profession qu'ils avaient exercée en publicité. Mais c'est la liaison libérale de Cockfield Brown and Co. qui imprimera la véritable orientation.

C'est par l'entremise de Brooke Claxton, puissant libéral montréalais, que Cockfield Brown fut présenté à l'état-major libéral. En 1944, il effectua pour Brooke Claxton un sondage dans la circonscription Saint-Laurent–Saint-Georges (Toronto), dans le cadre d'un projet visant à mettre à l'essai dans 40 circonscriptions des slogans et thèmes électoraux en vue des élections de 1945. Dès 1914, les brasseries recouraient aux études de marché pour évaluer les préférences des consommateurs, et les agences de publicité entreprirent par la suite, en toute logique, d'appliquer cette expertise du secteur privé au monde de la politique. Cockfield Brown élabora en outre un programme de publicité complet pour l'élection de 1945 (Whittaker 1977, 216–269).

En 1949, la maison Cockfield Brown conçut son chef-d'œuvre de publicité politique à l'occasion de la campagne de Louis St-Laurent tenue sous le thème de « L'oncle Louis ». En faisant appel aux relations publiques et à la reconstitution de l'image de marque, un avocat d'entreprise austère et digne fut transformé en un oncle amical et adulé de tous (Camp 1970, 132–138). La campagne électorale de 1949 était la première au Canada à être dominée par l'image d'un chef de parti manipulée consciemment dans les médias. Les relations de Cockfield Brown and Co. avec le PLC étaient si étroites qu'un vice-président de l'agence, H.E. Kidd, en devint secrétaire national l'année même du succès remporté par « L'oncle Louis ». La manipulation de l'image de marque faisait depuis toujours partie intégrante de la politique. Le nouveau média électronique instantané ne faisait que lui donner plus d'ampleur. Et bientôt, un moyen nouveau et puissant devait venir en élargir davantage la perspective — la télévision était sur le point de faire son apparition.

L'ère de la télévision : 1952–1980

Au cours de l'exposition universelle de 1939, Franklin D. Roosevelt prononça le premier discours présenté à la télévision, mais ce n'est qu'en 1952 que la télévision atteignit suffisamment de foyers américains (soit 7 000 en 1946, 19 millions en 1952 et 45 millions en 1960) pour devenir un facteur d'importance de la vie politique. En 1952, cependant, le Parti républicain démontra le potentiel de ce nouveau média lorsque Rosser Reeves, de l'agence Ted Bates, produisit les premières annonces télévisées sous le thème « Eisenhower Answers America ». La campagne de Dwight D. Eisenhower comportait en outre des annonces éclair de soixante secondes dirigées contre la politique

de Harry S. Truman vis-à-vis la Corée — ce premier recours aux annonces télévisées comportait donc de la publicité « négative », tout comme les premiers dépliants politiques, utilisés dans la première véritable campagne électorale de 1800, qui s'en prenaient aux adversaires. La carrière de Richard M. Nixon permet toutefois de mesurer de façon très spectaculaire l'incidence de la télévision — en 1952, il se tira d'embarras, à titre de vice-président sous Dwight D. Eisenhower, par son discours « Checkers » diffusé à la télévision nationale, dans lequel il réfutait les allégations de détournement de sommes provenant d'un fonds électoral secret (qui ne sera pas le dernier de sa carrière). En 1960, malade et transpirant abondamment, il vit la présidence lui filer entre les doigts lorsqu'il perdit contenance devant le professionnalisme imperturbable manifesté par John F. Kennedy au cours du premier débat télévisé. (Fait intéressant, les auditeurs de la radio croyaient que Richard M. Nixon avait « eu la main haute » au cours du débat, tandis que les téléspectateurs étaient d'avis contraire.) Les techniques visuelles étaient passées au premier plan des campagnes électorales.

La triade des stratèges, des sondeurs d'opinion et des agences de publicité de Madison Avenue a tôt fait de dominer la politique américaine. Bien entendu, les appareils de parti ne s'effondrèrent pas pour autant : en 1968, Hubert Humphrey put remporter la campagne d'investiture démocrate sans faire campagne dans aucune élection primaire, et Robert Kennedy pouvait encore penser, cette année-là, que « l'enjeu » était l'appui de Richard Daley, meneur du parti. Mais l'ère des meneurs de parti tirait à sa fin, et celle des professionnels de campagne était déjà commencée.

Les sondeurs d'opinion se taillèrent une place de choix. En 1959, Louis Harris devint l'un des membres clés de l'équipe de John F. Kennedy, tout comme Claude Robinson, de la maison Opinion Research Corporation, le devint pour l'équipe de Richard M. Nixon. Le sondage d'opinion, jadis réservé aux journaux, était maintenant à la disposition des politiciens. Dès le milieu des années 70, des sondeurs comme Patrick Caddell pour Jimmy Carter, Robert Teeter pour Gerald Ford (puis pour George Bush) et Richard Wirthlin pour Ronald Reagan exercèrent leur influence non seulement sur les campagnes électorales, mais également sur la politique gouvernementale par leurs études du degré d'acceptation des programmes gouvernementaux par le public. Les sondages pouvaient désormais fournir des renseignements sur les dispositions du public, ce qui avait été jusqu'ici l'apanage des organismes bénévoles de masse.

Lorsque les sondeurs purent informer leurs clients de l'opinion du public sur une question, les spécialistes du marketing politique

prirent la relève. En 1964, les responsables de la campagne de Lyndon B. Johnson produisirent sous le nom de « Daisy » l'une des annonces les plus infamantes de toute l'histoire de la publicité politique : on y voit une petite fille qui se fait pulvériser par une explosion nucléaire. Cette annonce jouait sur la crainte que Barry Goldwater puisse être enclin à utiliser les armes nucléaires. Les responsables de la campagne de Barry Goldwater, victime d'une forme de communication politique malveillante, lancèrent une nouvelle arme dans la guerre politique : le publipostage. D'une envergure restreinte pendant la campagne de Dwight D. Eisenhower en 1952, cette nouvelle méthode fut pour les troupes de Barry Goldwater en 1964 une nouvelle source importante de collecte de fonds. Cette année-là, le Parti républicain posta 12 millions de lettres, recueillit près de 5 millions de dollars et dressa une liste de plus de 200 000 donateurs réguliers, qui est depuis le principal facteur de la prospérité des républicains. Au milieu des années 60, les annonces télévisées et le publipostage pouvaient désormais procurer ce que les masses bénévoles des partis avaient jusque-là obtenu en frappant à des millions de portes : la possibilité de communiquer un message.

Le nombre grandissant des experts de campagne allièrent les deux techniques du sondage d'opinion et du marketing politique. En 1968, les organisateurs de la campagne de Hubert Humphrey confièrent à l'expert-conseil Joe Napolitan les décisions relatives à la publicité. En 1976, ceux de la campagne de Gerald Ford en firent autant pour les experts Doug Bailey et John Deardourff, tandis que Stuart Spencer se vit attribuer la même responsabilité à l'égard de la campagne de Ronald Reagan en Californie. Les organisateurs de parti, comme James Farley, John Bailey, Larry O'Brien et Ray Bliss, qui s'étaient hissés au sommet de l'organisation de leur parti respectif en adressant des lettres et en distribuant des encarts publicitaires dans leurs sections électorales, étaient désormais passés à l'histoire. L'expertise pouvait maintenant s'acheter et elle allait au plus offrant.

Au Canada, l'ère de la télévision fut marquée par les mêmes tendances qu'aux États-Unis, mais de façon moins prononcée. La Société Radio-Canada commença en 1952 à exploiter la première chaîne de télévision et les partis refusèrent l'année suivante l'offre de temps d'antenne gratuit qu'elle leur avait faite. La première élection axée sur la télévision se situe en 1957, année où John Diefenbaker adopta ce nouveau média, contrairement à Louis Saint-Laurent. La maison Cockfield Brown avait mis sur pied un studio de télévision afin de former les libéraux à cette nouvelle technique, et de produire des annonces éclair filmées, mais Louis Saint-Laurent n'en continua pas

moins de lire ses discours comme il le faisait à la radio. Les résultats furent si désastreux que le parti annula au beau milieu de la campagne sa série d'émissions télévisées. En 1958, Réal Caouette illustra de façon frappante le pouvoir de ce nouveau média, mais il dut à cette fin emprunter à la caisse populaire locale afin d'acheter du temps d'antenne à la station de télévision de Rouyn-Noranda en vue d'y annoncer la « bonne nouvelle » du Crédit social. Dès 1962, Réal Caouette avait des émissions régulières dans cinq stations et, cette année-là, le Ralliement des créditistes ébranla les partis traditionnels en remportant 26 % des suffrages au Québec. Fondé en 1961, le Canadian Television Network (CTV), contrairement à la Société Radio-Canada, acceptait la publicité politique. Pour la première fois dans l'histoire canadienne, les partis consacrèrent plus d'argent à la presse électronique qu'à la presse écrite en 1965 et, durant la campagne électorale de 1972, les divers partis achetèrent près de 16 000 annonces éclair. C'est à cette occasion que les conservateurs donnèrent pour la première fois une place importante à la publicité négative en s'en prenant à l'administration de Pierre Elliott Trudeau, tandis que les annonces télévisées dirigées en 1979–1980 contre celui-ci et contre Joe Clark montrent que les partis canadiens pouvaient bel et bien être tout aussi méchants que leurs pendants américains.

La campagne permanente : de 1980 à nos jours

L'étape dite de campagne permanente de la vie politique nord-américaine se traduit non seulement par le raffinement des techniques électorales de sondage et de persuasion, mais également par l'usage de ces techniques par le gouvernement lui-même. L'ancienne distinction entre l'organisation de campagne et le gouvernement, ainsi qu'entre les partis et les fonctionnaires, était devenue moins nette. La présidence de Ronald Reagan fut menée au jour le jour, à la manière d'une campagne; Michael Deaver, chef de cabinet adjoint, en définit ainsi les principes : « interdiction d'accès, séquences visuelles tous les jours et message simple ». (Taras 1990, 125.) Les campagnes électorales elles-mêmes devinrent de plus en plus surréalistes. En 1988, la question fondamentale de l'élection présidentielle, par exemple, ne fut pas un problème ou une crise, mais une annonce — intitulée « Willie Horton » — produite par un groupe conservateur indépendant en vue de montrer le manque de fermeté de Michael Dukakis envers le crime. Ce n'était plus la publicité qui faisait connaître les campagnes, mais bien l'inverse.

Au Canada, les réformes adoptées en 1974 en matière de dépenses électorales comportaient un plafond applicable au montant que les

partis pouvaient dépenser, ce qui nous épargna les pires excès connus aux États-Unis. Mais chacun des grands partis sut emprunter aux innovations américaines sur le plan électoral. En 1962, Keith Davey invita Louis Harris à devenir le sondeur d'opinion du PLC et cette technique eut tôt fait de devenir un outil indispensable pour les partis canadiens et les gouvernements. Comme ce fut le cas aux États-Unis, Martin Goldfarb, sous les régimes libéraux de 1974 à 1984 et Allan Gregg, sous ceux des conservateurs de 1979 à 1980 et de 1984 à 1988, devinrent des rouages importants dans l'orientation stratégique de la politique gouvernementale. Les politiciens et politiciennes ont un besoin vital d'information sur l'opinion publique. Selon un rapport de la Presse canadienne remontant à 1987, le gouvernement Mulroney avait commandé près de 800 sondages d'opinion aux frais de l'État[17]. Le budget des dépenses ne permet pas de connaître le coût réel de ces commandes; cependant, comme un sondage national coûte en moyenne de 80 000 $ à 100 000 $ au Canada, on peut estimer à juste titre que les conservateurs doivent dépenser de 40 à 50 millions de dollars pour une période de quatre ans. La publicité gouvernementale constitue un autre point important qui, dans le Budget principal des dépenses de 1991–1992, a atteint 3 milliards de dollars pour les contrats de publicité, de relations publiques et de conseil adjugés au secteur privé. La campagne permanente est donc solidement enracinée dans l'appareil gouvernemental canadien.

Si le PLC a importé les sondages d'opinion stratégiques, c'est aux conservateurs que l'on doit d'avoir puisé à l'expérience américaine du publipostage. En 1975, ceux-ci ont en effet tiré parti des avantages offerts par la réforme des dépenses électorales sur le plan des contributions individuelles en recourant aux experts en publipostage du Parti républicain. En 1977, les conservateurs comptaient un peu plus de 20 000 donateurs et, six ans plus tard, ce chiffre avoisinait les 100 000. Durant la campagne de 1984, le PC commença à recourir au publipostage, non pas comme moyen de recueillir des fonds mais comme méthode de communication politique. Faisant appel à Mary Ellen Miller, experte en publipostage du Parti républicain, ils mirent en œuvre la technique du « ciblage géodémographique » qui consiste à dresser, pour les circonscriptions « pendules », la liste des électeurs et électrices à solliciter par lettre et par téléphone. Au cours de la campagne de 1988 intitulée « Objectif 88 », 200 000 lettres signées par Brian Mulroney furent adressées aux électeurs cibles de 40 circonscriptions clés (Lee 1989, 259–264).

Le Canada a sa propre culture politique. Au cours du XIX^{e} siècle, les dirigeants politiques canadiens ont modulé la tradition britannique

Tableau 5.2
Diffusion des innovations politiques

	États-Unis	Canada
1. Électorat élargi	1789	1791
2. Développement du régime des partis	Années 1820	Années 1820
3. Suffrage presque universel	1832	1900
4. Congrès national à la direction	1832	1919
5. Congrès national d'élaboration du programme de parti	1840	1859
6. Tournée électorale nationale du chef de parti	1896	1860
7. Émissions politiques radiophoniques	1924	1930
8. Annonces radiophoniques dramatisées	1944	1935
9. Influence des agences de publicité	1952	1943
10. Émissions politiques télévisées de réseau	1952	1957
11. Annonces éclair télévisées de réseau	1952	1962
12. Recours stratégique aux sondages d'opinion	1959	1962
13. Débats télévisés des chefs	1960	1968
14. Annonces éclair « négatives » de 30 ou 60 secondes	1964	1972
15. Collecte de fonds par publipostage	1964	1975
16. Ciblage d'électeurs par publipostage	1966	1984
17. Incidence de la publicité des groupes d'intervention	1980	1988
18. Utilisation de cassettes vidéo dans les campagnes	1980	—
19. Publicité politique par câble	1982	—
20. Téléconférences électorales par satellite	1984	—
21. Production rapide d'annonces en réaction	1984	1988

de gouvernement exécutif fort en l'assortissant de la tendance américaine à la démocratie sans classe. Il en est ressorti quelque chose de tout à fait différent de ce qui se pratiquait aux États-Unis ou en Grande-Bretagne. Au XIX^{e} siècle également, ces dirigeants se sont inspirés des idées et des principes politiques de la Grande-Bretagne et des États-Unis : John A. Macdonald et Wilfrid Laurier ont été profondément influencés par les traditions conservatrices et libérales britanniques, tandis que William Lyon Mackenzie et Louis-Joseph Papineau étaient tout aussi intrigués par la démocratie jacksonienne. Au XX^{e} siècle, le socialisme fabien britannique a exercé sur le socialisme

canadien une influence aussi profonde que celle du libéralisme et du conservatisme britanniques sur les partis traditionnels. Cependant, après la Seconde Guerre mondiale, c'est l'influence américaine qui a prédominé. C'est à leurs voisins du Sud que les Canadiens ont emprunté les « finasseries » électorales, qu'il s'agisse du « New Deal » de Franklin D. Roosevelt, des sondages d'opinion de l'expert de John F. Kennedy ou du publipostage pratiqué par le spécialiste de George Bush. Au tableau 5.2, on peut voir que les innovations politiques observées récemment aux États-Unis mettront environ cinq ans à apparaître au Canada. Le libre-échange des idées et des méthodes politiques entre le Canada et les États-Unis a été instauré bien avant la libre circulation des biens entre les deux pays. Cependant, ce mouvement se faitpresque exclusivement à sens unique.

LA POLITIQUE CAPITALISTIQUE

Trouvez-les et élisez-les.
Abraham Lincoln

Plût à Dieu que toi et moi sachions où dénicher de bons candidats, cette « denrée rare ».
Falstaff au prince Hal

Le publipostage est le serpent de la politique : le courrier de persuasion est silencieux et perfide, et ses propos sont empreints de duplicité.
Roger Craver, expert en publipostage

En Californie, il y a rassemblement politique là où deux ou trois personnes se réunissent devant un poste de télévision.
Un travailleur de campagne du sénateur américain Alan Cranston

La politique est devenue si dispendieuse qu'il faut beaucoup d'argent même pour en sortir vaincu.
Will Rogers

La nature humaine ne changera jamais. Ses incidences politiques, que James Madison a si brillamment décrites, sont toutes aussi valables aujourd'hui qu'en 1787 : l'être humain est le creuset du bien et du mal, de l'égoïsme et de l'altruisme, de la recherche de l'intérêt personnel et du bien commun. Comme nous l'avons vu précédemment, en Amérique du Nord la publicité négative remonte aussi loin que 1800, les symboles électoraux, à 1828 et la manipulation de l'image de marque, à 1840. La différence qui existe entre la politique actuelle, en cette ère

de campagne permanente, et celle du passé ne se situe pas au niveau du comportement des politiciens et politiciennes, mais bien dans la portée et la rapidité des techniques. En effet, il est plus rapide et moins coûteux de recourir à la bande vidéo, plutôt qu'au film, pour produire des annonces. Il suffit maintenant de quelques heures, au lieu de quelques jours, pour produire des annonces à Toronto et les transmettre à Vancouver par satellite. Pour produire des effets vidéo numériques, on utilise l'ordinateur pour séparer les images vidéo en divers éléments que l'on agence ensuite de manière à reconstituer l'image. La conception graphique de bandes vidéo n'est plus une affaire de mois, mais bien d'heures. Grâce à l'ordinateur, on peut maintenant trouver et composer le numéro de téléphone d'un électeur, puis lui faire entendre un message enregistré par le candidat. Cette technique permet également de trouver des adresses, d'imprimer des lettres et de déterminer laquelle est la plus susceptible de plaire à tel ou tel électeur, selon le secteur où il habite. Les sondeurs d'opinion peuvent constituer au hasard un échantillon, élaborer des questions et les poser par téléphone aux personnes choisies, puis en analyser les résultats, tout cela en moins de vingt-quatre heures. Les experts en recherche auprès de groupes cibles peuvent, grâce à l'électronique, vérifier la réaction des électeurs à des énoncés ou à des arguments particuliers. La téléconférence par satellite permet au candidat de répondre aux questions de personnes habitant à des milliers de kilomètres ou d'en solliciter des contributions financières. Des progrès marqués ont été réalisés sur le plan tant de la rapidité que de la réactivité et de l'interactivité.

Si l'on allie ces diverses techniques, elles peuvent avoir une incidence profonde. Voici un scénario qui, bien qu'hypothétique, est tout à fait plausible :

- Se sentant en difficulté à une semaine de l'élection, le candidat A commande un sondage qui confirme son intuition dans les vingt-quatre heures mais lui permet de croire que, en soulevant la question X, il pourrait se rallier suffisamment d'électeurs et électrices pour revenir dans la course.
- À partir de ces nouvelles données, une équipe de rédacteurs propose une version différente d'un discours de carrefour et recourt à la méthode d'analyse instantanée des réactions de groupes cibles pour connaître la portée de nouvelles phrases clés.
- Une équipe produit ensuite, dans les vingt-quatre heures, une nouvelle annonce reprenant les phrases clés qui ont eu le meilleur effet auprès des groupes cibles, puis elle y ajoute des effets vidéo numériques.

- Cette annonce est transmise par satellite aux principaux marchés de médias.
- Entre-temps, le candidat prononce son nouveau discours à l'occasion d'une téléconférence transmise par satellite aux principaux bailleurs de fonds de plusieurs localités, aux comités de rédaction importants et aux services de nouvelles locaux. Son objectif est de faire parler de lui aux nouvelles du soir sans qu'il lui en coûte un sou.
- À l'aide de l'ordinateur, les nouveaux thèmes évoqués dans le discours sont agencés dans une lettre incisive qui est adressée aux électeurs choisis dans les circonscriptions « pendules ».
- L'ordinateur commence en outre à communiquer par téléphone avec les électeurs inscrits sur les listes afin de leur rappeler de se présenter aux urnes, et de porter à leur attention la nouvelle question par un message identifié provenant du candidat.

Un tel scénario imaginaire pourrait mener à la victoire — à moins, bien entendu, que les concurrents ne disposent de moyens tout aussi coûteux; le cas échéant, le candidat B produirait lui aussi une nouvelle annonce en réponse à celle de son opposant; ses ordinateurs déverseraient une avalanche de lettres pour faire échec à celles du candidat A, etc. Action et réaction. Machines contre machines, collecteurs de fonds contre collecteurs de fonds. Bienvenue au monde de la politique capitalistique.

L'impact des dépenses sans plafond

La première partie de cette étude soutient que l'égalité est aussi essentielle à la théorie démocratique que la liberté, et que l'application de ce principe aux campagnes électorales requiert des limites aux dépenses, des subsides aux partis afin d'égaliser les chances et la réglementation des activités des groupes d'intérêt. La liberté absolue des uns doit être limitée afin de donner plus de liberté à tous. La deuxième partie compare les pratiques américaines et canadiennes; il est évident que depuis l'avènement de la radio dans les années 20, les innovations américaines en matière de technologies électorales ont graduellement atteint le Canada dans un délai d'habituellement cinq ou dix ans. Cette migration semble avoir ralenti durant les années 70 alors que les experts-conseils électoraux américains commencèrent à utiliser dans leurs campagnes la téléconférence par satellite, les bandes vidéo à domicile, la publicité par câblodistribution, les répertoires téléphoniques informatisés, autant de méthodes jusqu'ici inutilisées au Canada. Quel est le facteur qui a changé les schémas habituels de diffusion des technologies de campagnes électorales ?

La réponse nous vient des différences importantes dans les cheminements suivis par le Canada et les États-Unis quant à la réglementation des dépenses électorales. En 1974, le Canada a adopté toute une série de réformes électorales afin de créer un système qui régisse sévèrement les dépenses électorales tout en laissant le maximum de liberté quant aux contributions faites lors des campagnes, pour autant que les règles de divulgation des fonds soient respectées. La même année, les États-Unis, à la suite de l'affaire du Watergate, ont adopté une série de réformes qui mettaient en place différentes restrictions sur les personnes aptes à contribuer aux campagnes électorales et les montants permis, mais une interprétation de la Cour ne leur a pas permis de modifier la tradition des dépenses sans plafond pour les élections au Congrès (les États-Unis ont toutefois imposé des limites aux dépenses d'élections présidentielles). Le rythme accéléré des innovations technologiques en matière électorale aux États-Unis tient au fait que les candidats et candidates sont tentés de dépenser toujours plus. Le rythme est plus lent au Canada parce que les chefs de campagne doivent faire face à différents compromis difficiles : s'ils dépensent de l'argent pour des répertoires téléphoniques, cela réduit d'autant la somme qu'ils pourront dépenser pour de la publicité à la radio, par exemple, puisque le montant total des dépenses est limité par la loi.

Nous croyons que limiter les dépenses électorales était une excellente innovation en 1974 et que ce principe doit être conservé. La dernière partie de cette étude en fera la preuve en examinant trois conséquences des campagnes électorales américaines sans plafond de dépenses, soit :

- le coût des campagnes;
- l'impact sur les comportements législatifs;
- le déplacement de l'équilibre du pouvoir de la société.

L'augmentation des coûts

L'histoire des tentatives de réforme du régime de financement des campagnes électorales aux États-Unis est longue et complexe. Tout comme au Canada, elle correspond à plusieurs cycles (1907, 1947, 1971–1974), mais la réglementation des campagnes a été soit inefficace ou annulée par les tribunaux. Ainsi, en 1974, à la suite du scandale du Watergate, le Congrès a adopté des modifications à la *Federal Election Campaign Act*, constituant la Federal Election Commission, limitant les dépenses des candidats et candidates aux élections primaires et générales à la présidence ainsi qu'aux élections primaires au Congrès, fixant un plafond pour les contributions individuelles et restreignant à 1 000 $ le montant que les individus ou les groupes pouvaient dépenser

indépendamment du budget de la campagne officielle des candidats. Le financement public de la campagne présidentielle et du régime de subventions de contrepartie destinées aux primaires devait être assuré au moyen de la déduction d'impôt incitant les Américains et Américaines à contribuer au fonds électoral général des candidats éligibles à la présidence[18]. Cette tentative de limitation des dépenses ne dura cependant pas longtemps. En 1976, dans la décision *Buckley c. Valeo*, la Cour suprême statua que les dépenses de campagne étaient une forme d'exercice de la liberté d'expression. Elle décida en outre que la limitation de ces dépenses était anticonstitutionnelle pour les candidats qui avaient choisi de ne pas accepter de subvention de l'État et que les organisations indépendantes étaient libres de dépenser autant qu'elles le voulaient dans leur lutte pour ou contre les candidats aux élections fédérales.

C'est ce qui confère aux États-Unis l'un des régimes de financement électoral les moins réglementés du monde démocratique. Les candidats au Congrès sont libres de dépenser autant qu'ils le veulent, tout comme les groupes indépendants qui ne sont pas rattachés à la campagne officielle. Quant aux candidats à la présidence, ils doivent se conformer à certaines limites, mais il existe de nombreuses échappatoires au chapitre des contributions indirectes (*soft money*) versées aux partis étatiques. Ces derniers ont alors la possibilité de les employer pour financer certaines activités au nom des candidats à l'échelle nationale. Il n'existe aucune disposition obligeant les médias à offrir du « temps d'antenne gratuit ». Un plafond est fixé pour les contributions individuelles destinées aux candidats, mais pas pour les dépenses. Les comités d'action politique (PACs) qui réunissent les contributions personnelles pour constituer une force organisée et stratégique ont comblé ce vide; d'une poignée qu'ils étaient dans les années 60, ils sont maintenant 4 800 (Magleby et Nelson 1990, 18).

Peu de gens contesteraient le fait que le coût des campagnes électorales américaines a augmenté de manière exponentielle. Dans la plus récente de ses études sur les dépenses électorales américaines, Alexander démontre que les candidats, les comités, les organisations et les individus cherchant à influencer le processus électoral ont dépensé 2,7 milliards de dollars en campagnes électorales pour les élections 1987–1988. Ce montant représente une augmentation de 50 % par rapport aux estimations de la Citizens' Research Foundation pour les années 1983–1984. Cette augmentation dépasse de beaucoup celle de 13,5 % du Consumer Price Index pour la période de janvier 1984 à janvier 1988 (Alexander et Bauer 1991, 1).

Une étude récente faite par le Brookings Institute démontre les tendances déterminées dans l'étude d'Alexander. Entre 1972 et 1988, le total des dépenses faites durant les élections générales par les candidats au Sénat et à la Chambre est passé de 66 millions de dollars à 407 millions de dollars (Magleby et Nelson 1990, 28). Durant cette période, les dépenses encourues par les candidats au Sénat ont augmenté de 600 %, celles des candidats à la Chambre, de 456 %. Bien entendu, une partie de cette augmentation est due à l'inflation. Cependant, même après avoir corrigé les montants en tenant compte de la hausse générale des prix, les dépenses des candidats à la Chambre ont doublé entre 1972 et 1988 et celles des candidats au Sénat ont augmenté de 148 % (*ibid.*, 30). En dollars constants de 1988, la moyenne des dépenses électorales d'un candidat à la Chambre est passée de 128 000 $ en 1974 à 274 000 $ en 1988, les candidats gagnants dépensant en moyenne 388 000 $; les candidats au Sénat ont déboursé en moyenne 1 050 000 $ en 1974 contre 2 802 000 $ en 1988, la moyenne des candidats gagnants étant de 3 745 000 $ (*ibid.*, 36). Ces tendances ne montrent aucun signe de ralentissement puisque, à la dernière élection du Congrès, en 1990, les sénateurs gagnants ont dépensé, en moyenne, plus de 4,5 millions de dollars. Cela implique qu'il doit amasser environ 15 000 $ *par semaine* chaque semaine pendant toute la durée du cycle de six ans d'une élection au Sénat (*Common Cause News* 1991).

Pourquoi le coût des élections américaines a-t-il grimpé de manière aussi dramatique même en tenant compte de l'inflation ? La hausse est due en grande partie aux coûts élevés des techniques modernes d'élections, en particulier la télévision. Roger Craver, un des experts-conseils en publipostage les plus renommés affirme « qu'il y a un rapport direct entre les hausses des coûts de la télévision et ceux des campagnes électorales » (Magleby et Nelson 1990, 27).

Les nouvelles techniques sont très coûteuses et dans un système de dépenses sans plafond, une question reste toujours sans réponse précise : quel montant suffira ? Curtis Gans, un expert en politique américaine, a confirmé les observations de Roger Craver lors d'une conférence commanditée par l'Annenberg Foundation en 1988 et portant sur le sujet de la technique des médias et du financement des campagnes électorales. Gans (1988) a démontré qu'en 1974 le coût d'une campagne électorale s'élevait à 0,67 $ américain par électeur. En 1984, ce coût avait grimpé à 7,74 $ américains. En 1974, on dépensait en moyenne 0,12 $ américain par électeur dans les médias contre 3,54 $ américains en 1984. Aux États-Unis, la démocratie est un secteur en pleine expansion.

D'après Alexander (Alexander et Bauer 1991,2), ce chiffre colossal de 2,7 milliards de dollars de dépenses électorales doit être mis en perspective : des compagnies comme Phillip Morris et Procter and Gamble dépensent des montants similaires pour leurs campagnes publicitaires. Cependant les présidents de Phillip Morris et Procter and Gamble n'ont pas à amasser de telles sommes seuls alors que les candidats et candidates doivent le faire ! Cela implique, nous le verrons plus loin, que lespoliticiens américains passent un temps fou à être préoccupés par l'argent et à recueillir des fonds.

En comparant le système de dépenses sans plafond des États-Unis au système réglementé du Canada, le tableau 5.3 démontre que la réglementation peut fonctionner. Depuis 1974, les coûts des campagnes électorales canadiennes ont été limités alors que ceux des États-Unis ne l'ont pas été. Les dépenses électorales par habitant des États-Unis ont dépassé les totaux canadiens pour chaque élection tenue depuis 1974.

Tableau 5.3
Comparaison des dépenses électorales engagées au Canada et aux États-Unis

Canada	Par habitant	États-Unis	Par habitant
1979	1,96	1976	2,66
1980	1,81	1980	3,24
1984	2,09	1984	3,37
1988	2,25	1988	3,89

Sources : Les chiffres pour le Canada sont tirés des rapports de 1979 à 1988 du directeur général des élections, après certains rajustements recommandés par le professeur William Stanbury, et les données américaines ont été fournies par le professeur Herbert Alexander de la Citizens Research Foundation.

En ce qui concerne les politiques de la défense, on ne peut trouver une réponse objective à la question : quel montant suffira ? Si vous êtes en péril, vous dépensez alors autant que vos ennemis sinon plus. De la même façon, en politique, lors d'une campagne sans limite de dépenses, un candidat est forcé d'agir selon les actions de ses adversaires ou même selon la menace des actions de ceux-ci. Les candidats dépensent ce qu'ils peuvent recueillir ou emprunter. Le contrôle des armements limite le cycle d'action-réaction de la compétition militaire tandis que les restrictions sur les dépenses électorales limitent le cycle d'action-réaction de la compétition politique.

La course à l'argent

Une des grandes questions en science politique américaine est de déterminer si le système des partis est en déclin. Herrnson (1988, 121) résume le débat de manière succincte puis conclut que : « Les comités des campagnes nationales, sénatoriales et du congrès des partis sont maintenant plus riches, plus stables, mieux organisés et mieux dotés en personnel compétent que jamais auparavant. » Sabato (1988b, 70) croit lui aussi que « la grande ironie des partis politiques modernes provient du fait que malgré le nombre grandissant de commentateurs clamant leurs déclins, les deux partis n'ont cessé de devenir plus puissants. »

Aux yeux d'un observateur canadien, les *deux* camps ont raison. Lorsqu'on les compare aux partis canadiens, les partis américains semblent jouer un rôle moins important dans le recrutement des candidats, dans l'allégeance des électeurs ou dans l'imposition de la volonté du parti à la législature. Les partis canadiens, eux, ne font pas figure de proue lorsqu'on les compare par exemple, à la Fonction publique pour ce qui est de l'élaboration de politiques; aux groupes d'intérêt pour ce qui est des relations avec les médias; ou avec des organisations comme la Croix-Rouge pour ce qui est d'attirer des bénévoles. En effet, les recommandations de la dernière partie visent à renforcer les partis canadiens afin qu'ils deviennent plus compétitifs par rapport aux autres intérêts et activités de notre société.

Mais malgré leur faiblesse, les partis canadiens réussissent tout de même à paraître plus forts que leurs pendants américains. Aux États-Unis, dans le milieu politique très compétitif des PACs, des comités indépendants, des groupes d'intérêt, des médias et des experts-conseils en politique, les deux partis s'affrontent et doivent en plus faire face à toutes ces autres forces pour préserver leur part habituelle du « marché » du pouvoir politique.

Cette part de marché est cependant à la baisse. Les partis américains continuent toujours de catégoriser l'électorat, mais la participation des électeurs et électrices est tombée à 50 % aux élections présidentielles, à 30 % aux élections intermédiaires au Congrès et à moins de 20 % dans la plupart des primaires de parti. L'appartenance politique demeure un élément important dans l'organisation du Congrès — l'élection aux postes d'orateur, de président du Congrès, de comités, et aux autres postes analogues — mais chaque législateur conserve une grande liberté d'action pour ce qui est de voter contre le chef du parti. Les sanctions que l'appareil du parti peut prendre sont peu nombreuses, car les membres du Congrès sont financés individuellement par les PACs. Ce ne sont plus les partis qui recrutent les chefs, mais bien ces derniers qui recrutent les partis. Les ambitieux qui ont

peu ou pas d'expérience de la structure organisationnelle d'un parti font appel aux médias et aux experts-conseils pour obtenir une candidature dans le régime ouvert des primaires.

Toutefois, si les partis américains perdent leur rôle omniprésent d'inciter les citoyens et citoyennes à exercer leurs droits démocratiques ou si « l'esprit de parti » est en déclin par rapport aux votants « indépendants », il n'en reste pas moins que la puissance organisationnelle des partis américains demeure impressionnante. Les deux partis ont amassé autant d'argent durant le cycle électoral que les PACs, soit 320 millions de dollars en 1985–1986 pour les partis contre 353 millions pour les PACs (Sabato 1988a, 24). En 1984, le comité national républicain avait 600 employés tandis que le comité national démocrate en avait 130. Ces effectifs importants assuraient les services de sondage, de collecte de fonds et de mise en marché pour les candidats et candidates (Herrnson 1988, 39). Les partis américains sont définitivement en transition depuis l'âge d'or du « New Deal », mais le parti républicain, en particulier, a prouvé qu'il peut tenir le coup malgré les PACs, les groupes d'intérêt et les experts-conseils.

Par contre, si le système de dépenses sans plafond aux États-Unis n'a pas mené au déclin des partis, on peut cependant affirmer qu'il a contribué à celui des législateurs. D'après Magleby et Nelson (1990), la politique américaine est lancée dans une course à l'argent. Afin d'amasser les sommes importantes nécessaires à une élection américaine, le processus de collecte de fonds est continuel. Comme on l'a mentionné plus haut, un candidat ou une candidate à une élection au Sénat doit pouvoir recueillir 15 000 $ par semaine au cours d'un cycle de six ans. Ceci affecte non seulement son travail en tant qu'élu mais amène une dépendance excessive à l'égard des intérêts des bailleurs de fonds, comme l'écrit Drew (1983, 1) :

> Cette obsession amène les candidats à solliciter et accepter de l'argent de ceux qui peuvent le plus leur en donner, et à adapter leur comportement dans l'exercice de leurs fonctions aux besoins d'argent et à leur peur qu'un opposant puisse en obtenir plus.

Conservateurs ou libéraux, républicains ou démocrates, pratiquement tous les politiciens au Congrès savent que le système est détraqué : trop de temps et d'efforts vont à la collecte de fonds, trop peu vont à légiférer ou à gouverner. Mais une fois que le train file à folle allure, comment en descendre sans se blesser ?

Le scandale des Savings and Loan Keating Five aux États-Unis illustre bien un des problèmes qui surgit lorsque les politiciens et

politiciennes doivent faire sans relâche leur propre collecte de fonds. La plus grande incidence de la politique capitalistique et du système de dépenses sans plafond est l'influence exercée sur la façon dont les politiciens définissent leurs fonctions de législateurs et de représentants. Lorsqu'un politicien doit amasser 15 000 $ par semaine, il ne peut consacrer ce temps à ses électeurs et électrices ou à légiférer. Nos politiciens ne sont pas élus pour être des collecteurs de fonds, mais en ce monde de politique capitalistique et de techniques modernes, voilà ce qu'ils doivent devenir.

L'impératif technologique

Si la course à l'argent est l'une des caractéristiques du régime américain de la politique capitalistique, l'innovation technologique en est une autre. Tout comme l'investissement dans l'industrie, les immobilisations dans les techniques électorales ont accru l'efficacité et la productivité. On peut faire davantage avec un plus petit nombre de gens. De plus, l'exécution est plus rapide. Les machines remplacent la main-d'œuvre. La révolution de l'« information » est devenue un cliché en analyse économique, mais elle continue de susciter un vif intérêt au sein des milieux politiques[19]. Un exposé particulièrement sérieux sur les caractéristiques des nouvelles techniques relatives aux élections et aux médias figure dans *The Electronic Commonwealth* (Abramson *et al.* 1988). (Aux annexes C et D sont reproduits deux tableaux tirés de cet ouvrage qui répertorie succinctement les progrès technologiques et en décrit l'incidence.)

Voici trois des caractéristiques propres à la nouvelle technologie électorale, qui la distinguent de l'ancienne : rapidité, réactivité et interactivité. La quantité d'information a augmenté de façon tout aussi phénoménale que la célérité avec laquelle nous pouvons examiner et envoyer des messages. Ainsi, la télévision par câble, qui offre 30 chaînes ou plus, a le potentiel de la cité « câblée ». Les satellites de communication accroissent également la capacité et la rapidité. Les stations au sol envoient leurs signaux vers les satellites qui gravitent autour de la terre à 22 000 milles d'altitude et qui les retransmettent ensuite à des stations terrestres munies de matériel radar. La vidéoconférence augmente aussi la rapidité des interconnexions terrestres, tout comme les puissants ordinateurs qui peuvent pondre des milliers de lettres en une seule journée.

Le temps de réaction s'en trouve aussi grandement amélioré. Les campagnes électorales sont de nos jours similaires à des matches de boxe où chaque coup de poing d'un pugiliste est ponctué par la réplique de l'antagoniste. L'annonce négative qui est produite, mise au point,

envoyée et reçue dans les quarante-huit heures provoque un processus semblable de la part de l'adversaire. En 1988, par exemple, le Parti progressiste-conservateur du Canada a élaboré une série d'annonces visant à saper la crédibilité de John Turner au lendemain de son succès au débat des chefs. Dans les quelques jours qui suivirent, on effectua des sondages et l'on prépara des annonces qui furent diffusées pour ternir le succès éphémère de John Turner. Il y a quelques années à peine, il n'aurait même pas été possible, par le film, de réduire à ce point le temps de réaction.

Sur le plan des campagnes électorales, l'interactivité demeure encore davantage une possibilité inexploitée qu'une réalité, mais elle sera peut-être la vague de l'avenir. Bien entendu, les émissions téléphoniques radiodiffusées constituent, tout comme le courrier des lecteurs, une vieille formule d'interactivité. Le vidéodisque et le vidéotex interactifs permettent aux abonnés de choisir l'information voulue. La société montréalaise Vidéotron a entrepris l'essai de services de câble interactifs qui permettent aux abonnés de demander un certain angle de prise de vue ou un sujet donné. Au laboratoire des médias du Massachusetts Institute of Technology, on a fait l'essai de nouvelles émissions dramatiques interactives qui permettent aux téléspectateurs de choisir le dénouement qu'ils souhaitent. Les prochaines innovations en matière de campagne aux États-Unis pourraient fort bien comporter la télédémocratie technologique.

Tel que mentionné plus haut, cette nouvelle technologie est dispendieuse. L'argent étant le nerf de la guerre, il a toujours été une ressource politique précieuse. Les moyens financiers ne représentent qu'une des inégalités dans une démocratie et les points de vue et les intérêts des riches ont toujours eu un impact hors de proportion avec leur nombre. La politique capitalistique moderne serait sans intérêt si elle ne faisait que reprendre ce qu'Aristote a dit, il y a 2 300 ans, au sujet des avantages politiques de l'argent. Le facteur clé mis de l'avant par Adamany et Agree (1975, 4) est qu'« en politique, un ancien schéma stable d'organisations et d'institutions a été déplacé par la technologie ». Les personnes qui en ont les moyens peuvent maintenant acheter n'importe quelle ressource que les autres citoyens et citoyennes donnent volontairement : les possibilités offertes par les nouvelles techniques évincent dans une large mesure la ressource traditionnelle des pauvres, mise en lumière par Aristote il y a vingt-quatre siècles : le pouvoir du nombre. La communication s'est substituée à l'organisation à titre de moteur principal de la politique. L'information sur l'opinion publique et la capacité de recruter un grand nombre d'électeurs et électrices furent un jour l'apanage d'organisations comme

les syndicats, les groupes communautaires populaires ou les partis de masse. Les partis tels ceux des conservateurs britanniques ou canadiens ont eu tôt fait d'adapter leurs techniques d'organisation à leurs adversaires libéraux ou radicaux afin de demeurer dans la course. Le politicologue français Maurice Duverger a qualifié le processus de « contagion de la gauche ». Aujourd'hui, les anciennes règles ne valent plus. Les sondages renseignent sur l'état de l'opinion publique. Le publipostage ou les annonces télévisées influencent tout aussi facilement les attitudes que le porte-à-porte des bénévoles. De nos jours, l'argent permet d'acheter ce qu'autrefois l'organisation de masse seule pouvait fournir et Ginsberg (1986, 179) cerne d'ailleurs très bien la question en disant que :

> L'avènement des nouvelles techniques fut à l'argent ce que l'invention du moteur à combustion interne fut au pétrole — un progrès qui a amélioré sensiblement l'utilité et l'importance de cette ressource en permettant une actualisation plus complète de son potentiel inhérent.

Enfin, les nouvelles techniques sont axées sur les individus, ce qui entraîne parfois une plus grande fragmentation de l'électorat et réduit la capacité des partis de rallier les intérêts. La télévision diffuse des messages jusque dans les salles de séjour; le publipostage répond aux appréhensions et aux rêves des individus; la multiplicité des chaînes offertes par les réseaux de câble scinde le marché de masse; les publications spécialisées satisfont les intérêts particuliers. Les campagnes sont encore publiques mais, comme le disait Armstrong (1988, 31), « elles ne se déroulent plus sur la place publique ». En permettant d'adapter les messages à l'individu et de les lui livrer dans l'intimité de son foyer, les nouvelles techniques électorales font fi des contraintes de la vérité et de la modération. Le publipostage politique est rempli d'exagérations et pèche souvent par excès. Comme les communications sont privées, elles ne risquent guère d'aliéner d'autres groupes possibles d'électeurs et électrices. Pourtant, l'un des points forts de la démocratie est que, en prenant connaissance des opinions des autres, on peut faire le consensus sur le bien commun. Le publipostage, les services spécialisés offerts par le câble et la télévision interactive vont tous à l'encontre de ce besoin de consensus. En nourrissant nos craintes profondes — en nous disant, en réalité, ce que nous croyons déjà —, les nouvelles techniques nous empêchent d'entendre les opinions des autres, et donc d'apprendre. De plus, elles amoindrissent la capacité des partis de modérer les extrémistes et de trouver des compromis acceptables. Les sociétés modernes se caractérisent par leur

diversité, leurs multiples facettes. C'est là un des grands avantages de la vie. Cependant, au milieu de cette diversité surgit également un besoin de symboles unificateurs et de valeurs communes. Les partis sont bien placés pour remplir cette fonction d'intermédiaire; par ailleurs, les nouvelles techniques de campagne accentuent la fragmentation, et non l'homogénéité.

Les dépenses sans plafond combinées à la magie technologique ont résulté aux États-Unis en un système qui accroît les coûts des élections plus rapidement que le coût de la vie, emprisonne les politiciens et politiciennes dans une course à l'argent et fait pencher encore plus la balance du pouvoir vers les plus fortunés. Un bon nombre de politiciens américains réputés partagent cette opinion. Voici un des résumés les plus clairs de l'état du système américain :

- Les dépenses électorales sans plafond sapent les fondements du processus démocratique;
- Elles favorisent l'émergence des groupes d'intérêts spéciaux créés seulement dans le but de canaliser l'argent vers les fonds électoraux;
- Elles créent l'impression que chaque candidat est acheté et détenu par le donateur le plus important;
- En plus, il [le système] amène les élus à passer plus de temps à amasser des fonds qu'à remplir leurs fonctions. (Stern 1988, 3).

Ces paroles sont de Barry Goldwater, autrefois sénateur de l'Arizona, candidat à la présidence et porte-étendard des républicains conservateurs.

CONCLUSION

Élargissez les horizons et vous regrouperez une plus grande variété de parties et d'intérêts :
il sera ainsi moins probable qu'une majorité de l'ensemble ait un motif commun d'empiéter sur les droits des autres citoyens;
ou, si elle en a un, il sera plus difficile pour tous ceux qui le partagent de découvrir leurs propres forces.
James Madison, 1787

Si les institutions sont justes,
il y a de bonnes chances que la démocratie fleurisse.
Charles R. Beitz

Dans la présente étude, nous avons formulé une argumentation théorique en faveur de l'égalité et une autre, pratique celle-là, en faveur des partis. Le maintien du régime institué par la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 qui limite les dépenses et offre le financement public, permet la réalisation de ces deux fins. Par contre, nous avons vu que les États-Unis ont, en matière de financement des partis, un régime libre et sans réglementation qui mène à trop dépenser tout en donnant de piètres résultats.

Les régimes de financement des campagnes doivent viser l'égalité de traitement, d'accès et de chances. À quoi cette exigence nous engage-t-elle, en 1991, à l'égard des lois canadiennes sur les élections et sur les dépenses électorales ? Tout d'abord, l'une des plus grandes anomalies du régime actuel est que les partis sont désavantagés par rapport aux groupes d'intérêt. Nous n'assurons pas l'égalité de traitement lorsque nous appliquons aux partis politiques, mais non aux groupes indépendants, des restrictions relatives aux dépenses et aux médias. Les groupes d'intérêt doivent être assujettis à la loi. Pour réfuter l'allégation qu'une telle mesure irait à l'encontre de la liberté d'expression, il suffirait, au cours des périodes électorales, de réserver la chaîne des débats de la Chambre aux groupes indépendants des partis qui pourraient y discuter diverses questions. Les groupes privés bénéficieraient ainsi d'un bien public — l'accès aux ondes. En échange, ils devraient se soumettre aux mêmes règles que les partis. Un tel élargissement de l'utilisation de la chaîne des débats contribuerait en outre à améliorer l'égalité d'accès.

Pour maximiser les choix individuels, il est impérieux d'instituer un cadre favorisant le débat politique le plus fertile possible. À cette fin, il nous faudra renforcer nos partis de sorte qu'ils puissent mener une lutte plus égale contre les groupes d'intérêt et le gouvernement. Les partis canadiens sont plus puissants que leurs pendants américains, mais ils sont faibles lorsqu'on les compare aux groupes d'intérêt, aux groupes de réflexion sur les politiques publiques et aux ministères gouvernementaux, avec les ressources dont ils disposent. S'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour élaborer la conception qu'ils se font d'une société libérale, conservatrice ou socialiste, qui les aura ? Pour que le débat politique soit fertile, les partis doivent pouvoir dresser des programmes politiques intelligents. Le financement public de leurs activités devrait déborder de la période électorale et viser les activités courantes des partis. En particulier, il y aurait lieu de mettre en relief le rôle des partis sur le plan de la « pensée » ou des orientations en veillant à ce qu'une bonne part des subventions annuelles de l'État soit attribuée à des fondations de parti dont la principale tâche consisterait

à concevoir des politiques, et non à organiser des circonscriptions. Quant à la tentation de donner à outrance dans les annonces éclair négatives et stupides qui ternissent nos campagnes, on pourrait l'atténuer en mettant à la disposition des partis des périodes gratuites plus longues et en prescrivant que ces périodes ne puissent être fragmentées en émissions de moins de cinq ou dix minutes, de sorte que les points de vue présentés soient bien étayés.

Pour accroître l'égalité des chances, la Commission devrait déborder le cadre de l'actuel régime de dépenses électorales. Nous avons réussi à établir une égalité relative entre les partis — c'est là l'un des fleurons de la réforme de 1974. Cependant, nous tolérons entre eux l'inégalité en n'imposant aucune règle relative aux dépenses des campagnes pour la désignation des chefs de parti et au choix des délégués et déléguées. En échange de subventions annuelles de l'État, les partis devraient s'engager à ne pas dépasser un plafond raisonnable pour leurs dépenses de campagne pour la désignation de leurs chefs et à respecter des pratiques loyales minimales concernant les effectifs de circonscription, les congrès de désignation des candidats et le choix des délégués. Les partis perdent leur caractère d'institution privée en acceptant un bien public, ce qu'ils font lorsqu'ils ont recours au crédit d'impôt pour solliciter des contributions en vue de la campagne de désignation de leurs chefs. N'étant plus des institutions privées, ils doivent donc rendre des comptes à la population.

Les partis au pouvoir jouissent en outre, par rapport à ceux de l'opposition, d'au moins deux grands avantages qui devraient être limités. Les sondages et la publicité sont deux des moyens les plus puissants du monde politique. Les sondages ne font pas maintenant partie intégrante de la formule des dépenses électorales : il y aurait donc lieu de les comptabiliser comme telles et, au besoin, de relever le plafond applicable à ces dépenses. Si l'on exclut les sondages, qui sont l'une des activités stratégiques par excellence de la politique de parti, on bafoue l'ensemble du régime. Par ailleurs, les partis au pouvoir profitent indûment de la possibilité d'affecter des crédits gouvernementaux à la recherche sur l'opinion publique. Peut-être doivent-ils commander de telles recherches pour les besoins de la politique d'État; cependant, si tel est le cas, ils devraient faire part de leur intention à cet égard et les résultats devraient être publiés dans les trois mois. Si ces recherches sont aux frais de l'État, elles sont donc un bien public. La publicité gouvernementale entre dans la même catégorie. Il y aurait donc lieu d'interdire l'affectation de millions de dollars à la publicité relative aux initiatives gouvernementales qui n'ont pas encore été adoptées par le Parlement. Dans le cas des projets de

publicité concernant les programmes courants, ceux-ci devraient être soumis à une commission d'application de la *Loi électorale du Canada* qui s'assurerait qu'une publicité massive ne soit pas permise durant une année d'élection.

Nous devons viser l'équité. En 1974, le Canada a fait un grand pas vers ce but avec la réforme du financement des élections. Cette démarche — en particulier les limites imposées aux dépenses électorales — doit être sauvegardée et même améliorée si possible. L'influence de la politique capitalistique doit être réduite au minimum; la force de notre démocratie en dépend.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Cap sur l'équité

Maintien du régime actuel en matière de dépenses électorales

1. Que l'on élimine les exceptions, comme celle touchant les sondages, prévues actuellement dans la définition des dépenses électorales de parti, de sorte que le plafond fixé à cet égard corresponde au coût réel des élections. Ce plafond devrait être relevé, au besoin, pour tenir compte de ce changement.
2. Que l'on élimine la distinction entre les « dépenses électorales » et les « dépenses de campagne »; tout comme dans le cas des dépenses de parti, exposé ci-dessus, le plafond prévu pour les campagnes locales devrait correspondre au coût réel de celles-ci. Le plafond fixé pour les dépenses relatives à une circonscription devrait, au besoin, être relevé pour tenir compte de ce changement.
3. Que les dispositions valables énoncées dans le Projet de loi C-79 (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*), par exemple, l'idée de créer une commission d'application de la *Loi électorale du Canada*, soient mises de l'avant, tout comme celles touchant l'exercice du droit de vote par les Canadiens qui séjournent à l'étranger, l'amélioration de l'accès au bureau de scrutin pour les électeurs handicapés, etc.
4. Que l'on maintienne les interdictions énoncées au paragraphe 70(1) touchant la publicité par des tiers partis, et que l'on soumette la question à la Cour suprême. Pour étayer l'argument selon lequel l'imposition d'un plafond à la publicité faite par les groupes d'intérêt est conciliable avec la liberté d'expression, la chaîne des débats de la Chambre des communes devrait être mise à la disposition des groupes pour qu'ils puissent faire valoir leur point de vue en période électorale. On pourrait confier à l'arbitre en matière de

radiodiffusion la responsabilité d'organiser des débats réunissant les opposants et de répartir équitablement les périodes de temps d'antenne gratuit. Mis à part l'avantage que représente la nécessité de limiter de façon équilibrée les dépenses des partis et celles des groupes d'intérêt, le fait de mettre la chaîne des débats de la Chambre à la disposition des groupes d'intérêt contribuerait à mieux informer l'électorat.

5. Que l'on ne permette pas aux partis de fragmenter en annonces-éclairs de trente ou soixante secondes les périodes gratuites qui sont actuellement mises à leur disposition à la radio et à la télévision. La durée de ces périodes devrait être portée à cinq minutes au moins de manière à offrir à l'électorat des communications politiques plus approfondies. Il y aurait lieu de modifier la formule de répartition entre les médias de manière à ne plus favoriser le vainqueur de l'élection précédente.

Renforcement du régime en matière de dépenses électorales

6. Que le Parlement attribue au bureau du directeur général des élections des crédits supplémentaires destinés à la formation civique de la population entre les élections.
7. Que l'on dresse une liste électorale permanente, ce qui permettrait d'abréger à quatre semaines la durée des campagnes électorales. Cette mesure, qui est valable en elle-même, contribuerait en outre à réduire les incitations à augmenter les dépenses de campagne.
8. Que l'on allonge les périodes de temps d'antenne gratuit ou que l'État assume, plutôt que les partis, les émissions politiques payées. Dans une campagne d'une durée de quatre semaines, les émissions en temps gratuit ou la publicité politique devraient être limitées aux deux dernières semaines et demie. Les périodes prévues à cette fin en soirée devraient durer de trente minutes à une heure et pourraient être attribuées aux partis suivant une formule de rotation, ou prendre la forme de débats mettant en présence des représentants et représentantes autres que les chefs (qui participeraient à un débat final, plus long celui-là) et portant sur des questions cruciales (les politiques étrangère et sociale, l'économie, etc.). Le temps d'antenne gratuit étant augmenté, il y aurait lieu de réduire au moins de moitié, à trois heures et quinze minutes tout au plus, la durée des périodes publicitaires payées.

Application des principes de l'équité à de nouveaux domaines

9. Que les organismes d'intervention ou de bienfaisance qui ont recours au service postal pour acheminer du courrier non sollicité

soient tenus de divulguer les renseignements concernant leurs sources de financement, comme la proportion des fonds recueillis qui sert à réaliser leurs objectifs propres et celle qui est affectée à la collecte de fonds. Les groupes d'intérêt devraient, au même titre que les partis, être soumis à l'obligation de divulguer ces renseignements. Les candidats, tout comme les citoyens, devraient avoir le droit de porter plainte contre les organismes d'intervention auprès de la commission d'application de la *Loi électorale du Canada* s'ils distribuent des publications ou font du publipostage contenant des faits inexacts. La commission devrait pouvoir imposer des amendes et, pour une période spécifique, obliger l'organisme en question à inclure dans toute communication subséquente une déclaration indiquant qu'il fut prouvé que ses communiqués politiques précédents contenaient des renseignements erronés.

10. Que les annonces payées par les sociétés ou par les syndicats en vue d'influencer l'opinion publique ne soient pas considérées comme une dépense d'entreprise, contrairement à celles qui visent à faire connaître un produit ou un service.
11. Que les partis politiques acceptent de ne pas dépasser un plafond raisonnable et de divulguer les noms des donateurs et donatrices, comme c'est le cas en matière de dépenses électorales, s'ils ont l'intention de faire appel au crédit d'impôt pour inciter les gens à faire des dons en vue d'une campagne de désignation du chef de parti. Le directeur général des élections pourrait établir des lignes directrices générales à partir des propositions des partis.
12. Que l'aide financière de l'État aux partis soit étendue aux périodes séparant les élections si l'on considère comme raisonnable cette aide au cours des campagnes électorales. Calculée suivant une formule mutuellement acceptable, cette aide devrait être assujettie à la condition que les partis apportent certaines modifications, comme l'établissement de la liste de leurs membres en titre qui versent un droit nominal d'adhésion. La participation judicieuse des membres aux activités importantes des partis, par exemple les congrès d'orientation ou les congrès à la direction ou de nomination, serait un excellent moyen de rétablir la confiance du public dans notre régime de partis. La manipulation « instantanée » de l'effectif des partis devrait devenir chose du passé. Ceux-ci devraient être tenus d'affecter une certaine proportion des fonds reçus de l'État à l'établissement de leurs orientations.
13. Que les ministères qui désirent commander des sondages fassent paraître suffisamment à l'avance un avis en ce sens dans la *Gazette du Canada* et que l'on publie les résultats de tous les sondages dans

un délai de trois mois. La possibilité dont dispose le parti au pouvoir d'affecter des fonds publics à la tenue de sondages d'opinion lui confère un avantage indu sur ses opposants.

14. Qu'en règle générale, il soit interdit aux ministères de faire de la publicité au sujet d'un service ou programme tant que le projet de loi qui le concerne n'a pas franchi toutes les étapes de l'étude par les deux Chambres. La ligne de démarcation entre l'information gouvernementale et la propagande financée par le trésor public est ténue. Il y aurait lieu de soumettre à un contrôle particulièrement serré la publicité gouvernementale en période électorale. Un arbitre en matière de publicité pourrait être nommé et chargé de déterminer le bien-fondé de la publicité gouvernementale, mais cette tâche pourrait également être confiée à la commission d'application de la *Loi électorale du Canada*. Les députés et députées de l'opposition ou les membres du grand public auraient le droit d'adresser à l'arbitre une pétition demandant l'interdiction de la publicité d'opinion faite par le gouvernement[20].

ANNEXE A
USAGES ÉLECTORAUX MARQUANTS AUX ÉTATS-UNIS

1776 • Sept colonies sur treize limitent le vote aux propriétaires : seulement 6 % des citoyens américains sont ainsi habilités à voter. En 1824, seuls la Virginie et le Rhode Island déterminent l'admissibilité à voter d'après le critère de la propriété. Dès les années 1830 règne aux États-Unis une démocratie de masse assortie du suffrage universel pour tous les électeurs blancs de sexe masculin (Jamieson 1984, 4).

• Dans son allocution d'adieu, George Washington déplore « les effets funestes de l'esprit de parti » (Burns 1982, 134).

1796 • Thomas Jefferson forme un conseil de direction réunissant les républicains élus au Sénat et à la Chambre des représentants et chargé de proposer les candidats à la présidence et à la vice-présidence. De 1796 à 1824, le comité suprême (« King Caucus ») est le moyen de prédilection pour la désignation des candidats républicains et fédéraux. Mais les membres des partis dans les États s'élèvent parfois contre cette prérogative du Congrès : en 1808, par exemple, un congrès de délégués fédéralistes appuie officiellement Charles Pinckney et Rufus King (David *et al.* 1964, 38–64).

1800 • Prospectus et placards servent à dénigrer et à vanter Thomas Jefferson et John Quincy Adams. La publicité « négative » fait partie de la vie politique depuis les premières campagnes. Aaron Burr organise les quartiers de New York, fiche les électeurs et lance une collecte de porte à porte en vue d'élire Thomas Jefferson à la présidence, ce à quoi il parvient (Burns 1963, 32–38).

- Les journaux sont peu nombreux (200), ont un tirage limité (700 à 800 abonnés), s'adressent à une élite de lecteurs instruits et sont animés d'un vif esprit de parti sectaire. En 1830, le nombre de journaux atteint 1 200, ils appartiennent aux hommes politiques et aux partis. La presse à sensation à grand tirage fait son apparition dans les années 1830, dépendant financièrement des contacts politiques et de la publicité commerciale (Ginsberg 1986, 86–148; Abramson *et al.* 1988, 10).

1824 • Première notice biographique pour les besoins de la campagne d'Andrew Jackson, surnommé « Old Hickory ». Article du *Harrisburg Pennsylvanian* sur le premier « vote blanc » tenu à Wilmington, Delaware, et montrant qu'Andrew Jackson est beaucoup plus populaire que John Quincy Adams : 350 000 Américains exercent alors leur droit de suffrage (Jamieson 1984, 6).

1828 • Première véritable élection de parti comportant des listes d'électeurs voués à Andrew Jackson ou à John Quincy Adams. Les partisans d'Andrew Jackson brandissent des branches et des perches de caryer comme symboles de campagne. Début de la publicité « institutionnelle ». Dès 1832, les appareils de parti existent dans la moitié des États et, huit ans plus tard, le régime moderne de partis est en place. Le triomphe de ceux-ci va de pair avec l'émergence de la démocratie de masse et de la presse à sensation. Les partis organisent des parades aux flambeaux, des fanfares et des concerts, font imprimer des placards et recourent à l'organisation de masse pour inciter les citoyens à se présenter aux urnes. En 1828, le nombre d'électeurs atteint 1 155 000 et double en 1840, passant à 2,5 millions. La première démocratie de masse est alors née aux États-Unis (David *et al.* 1964, 67).

1832 • Le Parti démocrate d'Andrew Jackson tient le premier véritable congrès public pour désigner Andrew Jackson et Martin Van Buren à la présidence et à la vice-présidence, respectivement. Le choix des délégués est fait par les États et ne se limite pas aux membres du Congrès. En 1831, l'ancien Parti fédéraliste, désormais appelé « National Republicans » et sur le point de devenir le Parti whig, tient un congrès de délégués qui désigne Henry Clay comme candidat. Après 1832, les Partis démocrate et whig tiennent tous deux régulièrement des congrès de désignation de candidats. En 1840, le congrès démocrate est le premier à publier un programme politique de parti. Huit ans plus tard, les démocrates constituent en outre un comité national permanent chargé de diverses fonctions entre les congrès (David *et al.* 1964, 39–64).

1836 • Le candidat à la présidence William Henry Harrison fait pour la première fois une tournée de campagne et prononce des discours empreints d'objectivité politique sur la Déclaration de l'Indépendance. Ce précédent ne sera cependant imité qu'en 1896, année où William Jennings Bryan inaugure les campagnes à l'échelle des États-Unis.

1840 • Première campagne « moderne » comportant des appareils de partis dans tous les États, publicité « institutionnelle » employée dans

la campagne de William Henry Harrison évoquant les symboles de « la cabane en rondins et du cidre alcoolisé », premier recours aux macarons et aux « pseudo-manifestations », comme l'aristocrate Daniel Webster en camping avec les Green Mountain Boys (soldats originaires du Vermont) réunis autour d'un feu à ciel ouvert. Les « séances de photo » ne datent pas de l'ère de la télévision, mais sont des dérivés de la technique même de l'image de marque (Jamieson 1984, 3–16).

1844 • Invention du télégraphe.

1845 • Les États-Unis uniformisent à l'échelle nationale la date des élections — adoptant à cette fin le lendemain du premier lundi de novembre. Auparavant, c'était les États qui fixaient les dates d'élection et les dirigeants de partis s'organisaient pour choisir les dates qui les avantageaient le plus.

1848 • L'Associated Press voit le jour.

1854 • Fondation du Parti républicain et, en 1856, désignation de John Fremont à titre de candidat à la présidence. En 1860 s'amorce, entre les Partis républicain et démocrate, une rivalité qui se poursuivra jusqu'à nos jours.

1860 • Abraham Lincoln est élu président, engageant à cette fin des dépenses de 100 000 $ (Ginsberg 1986, 167).

1870 • À la suite de l'abolition de l'esclavage, le droit de vote est accordé aux Noirs en vertu du Quinzième amendement à la Constitution.

1878 • Premier système commercial de centraux téléphoniques.

1880 • Âge d'or des partis avec un nombre estimatif de 2,5 millions d'Américains œuvrant au sein des diverses organisations. La plupart de ces travailleurs occupent des emplois obtenus par favoritisme, qui est en quelque sorte une « aide publique » indirecte sur le plan des dépenses électorales (Ginsberg 1986, 167). Les journaux constituent l'arme principale dans la lutte sectaire de cette époque — d'après le recensement de 1850, seulement 5 % d'entre eux sont « neutres » ou « indépendants » (Jamieson 1984, 22).

1883 • Mise au point, par le *Boston Globe*, d'une formule consistant à dépêcher des journalistes dans des circonscriptions choisies avec soin en vue de prédire les résultats finals. Les sondages effectués par les journaux s'améliorent en 1896 lorsque la *Chicago Tribune* interroge 14 000 travailleurs d'usine et, en 1904, lorsque la *New York Herald Tribune* en atteint 30 000 à New York (Ginsberg 1986, 78).

1892 • Le gouverneur Cleveland accepte la candidature démocrate, non pas à l'occasion d'un congrès mais devant une foule de 18 000 personnes. Les restrictions touchant les campagnes des candidats à la présidence commencent à se relâcher (Jamieson 1984, 16).

1896 • William Jennings Bryan amorce sa campagne par un discours prononcé au Madison Square Garden. C'est le début des tournées électorales des candidats. Il prononce 600 discours dans 27 États et parcourt plus de

18 000 milles pour atteindre cinq millions de personnes (Jamieson 1984, 20).

1919 • Woodrow Wilson fait le premier discours radiodiffusé pour une poignée d'auditeurs. En 1923, Calvin Coolidge livre à la radio le premier message sur l'État de l'Union, tandis qu'en 1924, il prononce à la radio le premier discours « national » qui est entendu de la côte est à la côte ouest grâce à l'établissement d'une chaîne de 20 stations (Jamieson 1984, 24–26).

1920 • Le *Literary Digest* poste 11 millions de bulletins aux abonnés du service téléphonique afin de connaître leurs opinions sur les candidats à la présidence.

• Les femmes sont admises à voter aux élections fédérales.

• Première émission radiophonique commerciale.

1924 • Congrès politique diffusé pour la première fois à la radio. En 1924, les États-Unis comptent 3 millions de postes radiophoniques et, en 1935, plus de 30 millions. En 1924, républicains et démocrates commencent à acheter du temps d'antenne radiophonique pour leurs émissions politiques. Quatre ans plus tard, les sociétés CBS et NBC établissent des réseaux radiophoniques nationaux et les républicains consacrent pour la première fois à la radio la majorité de leur budget de publicité (Jamieson 1984, 25).

1932 • Franklin D. Roosevelt devient le premier candidat à accepter une candidature en personne et à prendre la parole au cours d'un congrès lorsqu'il se rend à Chicago où il promet un « New Deal » au peuple américain.

1934 • Durant la campagne républicaine pour l'élection au poste de gouverneur de la Californie, Chem Whittaker et sa femme Leone Baxter mettent sur pied la première maison d'experts-conseils en politique et contribuent à la défaite du démocrate Upton Sinclair. La Californie devient le foyer d'incubation de l'industrie du conseil politique (Sabato 1981, 10–13).

1935 • George Gallup effectue les premiers sondages scientifiques pour le compte de journaux et amorce du même coup la série des sondages Gallup. Ses premiers essais en ce sens se situent en 1933; il s'agissait alors de techniques permettant d'évaluer le nombre de lecteurs des journaux (Gallup 1972).

1936 • Reprenant la méthode qu'il avait déjà employée, à savoir l'envoi de 10 millions de bulletins par la poste, le *Literary Digest* prédit la défaite de Franklin D. Roosevelt. La marge d'erreur des résultats de ce sondage atteint près de 20 %, tandis que Gallup prédit sa victoire.

1939 • Au cours de l'exposition universelle, Franklin D. Roosevelt prononce le premier discours télévisé. Des congrès politiques font, en 1940, l'objet d'une couverture télévisée (moins de 100 000 téléspectateurs). En 1946, seulement 7 000 foyers ont un téléviseur, mais ce chiffre passe à 19 millions en 1952, puis à 45 millions huit ans plus tard (Jamieson 1984, 34).

1940 • Le sectarisme politique des journaux américains diminue. D'après un sondage tenu en 1940, 48 % de ceux-ci se déclarent « neutres » ou « indépendants ».

1943 • La CIO forme le premier comité syndical d'action politique. Ce n'est qu'en 1962 que les milieux d'affaires réagissent en constituant le comité d'action politique des affaires et de l'industrie de la National Association of Manufacturing (Goodwin 1988, 87).

1944 • Les démocrates produisent des annonces radiophoniques où se mêlent, après montage, drame, musique et entrevues de citoyens ordinaires, au lieu des traditionnelles émissions politiques « de chaises ».

1948 • Documentaire produit pour la campagne de Harry S. Truman et projeté dans les cinémas de pair avec les actualités; il est vu par 50 millions de cinéphiles et joue un rôle important dans la victoire faiblement majoritaire des démocrates. En 1948, Harry S. Truman dépense 2,7 millions de dollars et Thomas E. Dewey 2,1 millions. En 1973, Richard M. Nixon en dépensera 61 millions et McGovern, 31 (Jamieson 1984, 32–34).

1952 • Durant la campagne de Dwight D. Eisenhower, des agences de publicité comme Ted Bates, Young and Rubican, et notamment Batten, Barton, Durstine and Osborne (BBD&O), jouent un rôle crucial — il s'agit de la première campagne orchestrée par les agences de publicité de « Madison Avenue ». Rosser Reeves, de l'agence Ted Bates, produit les premières annonces télévisées sous le thème « Eisenhower Answers America ». Cette campagne comporte en outre des annonces éclair de soixante secondes décriant la politique de Harry S. Truman au sujet de la Corée — les premières annonces à caractère négatif sont également les premières à être présentées à la télévision. En 1952, les sommes consacrées à la radio (3,1 millions de dollars) dépassent, pour la dernière fois dans l'histoire politique américaine du XX^{e} siècle, celles consacrées à la télévision (2,9 millions de dollars). En 1957, 41 maisons de relations publiques ou de publicité offrent des services électoraux; en 1972, on en compte 262 qui participent à plein temps ou à temps partiel à la vie politique (Jamieson 1984, 39–89).

• Outre le précédent des annonces télévisées, la campagne de Dwight D. Eisenhower compte en 1952 la première expérience de publipostage : 10 000 lettres portant sur trois questions différentes sont envoyées et les résultats de celle concernant la Corée éclipsent à tel point les résultats des deux autres questions, tant sur le plan de l'argent recueilli que de l'incidence, que le thème adopté pour la campagne républicaine est « J'irai en Corée » (Armstrong 1988, 40–60; Goodwin 1988, 3).

• Richard M. Nixon sauve sa carrière par son discours télévisé « Checkers », dans lequel il réfute les allégations de détournement de sommes provenant d'un fonds électoral secret constitué par ses partisans.

1956 • Les démocrates expérimentent la production d'annonces éclair thématiques qui n'exigent pas la présence du candidat. En 1956, la

durée des annonces politiques est réduite à cinq minutes ou moins, alors qu'en 1952, elle était habituellement de quinze ou trente minutes. Adlai Stevenson se refuse à utiliser la série d'annonces publicitaires négatives sur le thème « Nervous About Nixon » (Jamieson 1984, 90–121).

1960 • Le rôle du sondeur à titre de stratège acquiert pour la première fois une importance du fait que les deux candidats à la présidence se fient largement aux résultats de sondages privés — Richard M. Nixon, sur ceux de Claude Robinson, de la maison Opinion Research Corporation, et John F. Kennedy, sur ceux de Louis Harris. Les sondeurs acquièrent en outre de l'importance, sur le plan politique et gouvernemental, avec Patrick Caddell qui exerce une influence sur la politique gouvernementale de Jimmy Carter, et Richard Wirthlin, sur celle de Ronald Reagan (Blumenthal 1982, 44–75).

• John F. Kennedy « remporte » le débat télévisé, d'après les sondages d'opinion, mais il en sort « perdant » d'après les auditeurs de la radio, ce qui met en relief l'importance de la personnalité et de l'attrait visuel.

• Les responsables de la campagne de John F. Kennedy font appel à des caméras autonomes et au tournage à l'extérieur pour des annonces télévisées (Jamieson 1984, 122–168).

1962 • Les milieux d'affaires constituent le premier comité d'action politique. Au début, le nombre de ces comités augmente lentement, puis il passe de 608 en 1974 à 4 800 en 1987 (Goodwin 1988, 87; Magleby et Nelson 1990, 18).

1963 • La chaîne CBS commence la diffusion, à l'heure du souper, de son émission de nouvelles d'une durée de trente minutes.

1964 • La campagne de Lyndon B. Johnson amorce l'ère moderne des « annonces éclair négatives de soixante et trente secondes » par l'une des plus controversées de l'histoire — « Daisy », comme on l'a intitulée, laisse entendre que Barry Goldwater pourrait déclencher une guerre nucléaire. Tony Schwartz en est le créateur (Jamieson 1984, 169–219).

• C'est durant la campagne de Barry Goldwater qu'est utilisé pour la première fois à grande échelle en période électorale le publipostage visant à recueillir des fonds : les 12 millions de lettres envoyées permettent de recueillir 4,7 millions de dollars et de dresser une liste de 221 000 donateurs. C'est à partir de cette liste que Richard Viguerie en dressera une pour les causes de droite. En 1984, misant sur le succès de la campagne de publipostage de Barry Goldwater, le Parti républicain établit une liste de 1,1 million de noms qui permettra de recueillir 201 millions de dollars (Blumenthal 1982, 235–252; Goodwin 1988, 101).

1966 • Winthrop Rockefeller recourt au publipostage non seulement pour recueillir des fonds, mais également comme technique de campagne, adressant un million de lettres aux 500 000 électeurs et électrices de l'Arkansas (Ginsberg 1986, 162–166).

1968 • Durant la campagne de Hubert Humphrey, le directeur de campagne Larry O'Brien laisse à l'expert-conseil Joe Napolitan

le soin de prendre lui-même les décisions relatives à la publicité, ce qui ne s'est jamais vu auparavant. Le rôle joué par Joe Napolitan servira de modèle à toute l'industrie des experts-conseils en politique pour les « campagnes permanentes » (Blumenthal 1982, 150–160).

1971 • L'âge électoral est ramené à 18 ans aux termes du Vingt-sixième amendement à la Constitution.

• Les contribuables sont autorisés à « déduire de leur impôt » leurs contributions politiques.

1972 • Les responsables de la campagne de Richard M. Nixon constituent une agence spéciale appelée « November Group », tout à fait indépendante des agences existantes et regroupant les plus grands talents pour la cause républicaine. Les campagnes ne sont désormais plus confinées aux agences établies (Jamieson 1984, 276–328).

1974 • Au lendemain de l'affaire Watergate sont adoptées, en matière de financement des partis, des « réformes » qui amènent l'essor des Comités d'action politique (PACs) et l'octroi de subventions de l'État à l'égard des campagnes présidentielles (Drew 1983; Sabato 1989).

1976 • Le conseiller de Jimmy Carter en matière de médias, Gerald Rafshoon, produit pour lui des annonces et est le premier titulaire d'un tel poste à passer directement à la Maison-Blanche. Experts-conseils en médias et sondeurs exercent désormais une influence à la fois sur le gouvernement et sur les élections (Jamieson 1984, 329–377).

1978 • L'expert-conseil Matt Reece emploie des techniques géodémographiques au Missouri. Par analyse sur ordinateur, il détermine les caractéristiques personnelles des habitants d'un secteur de recensement, puis leur adresse, par courrier et par téléphone, des communications répondant à leurs intérêts particuliers (Chagall 1981, 329–340).

1979 • Une analyse instantanée des réactions de groupes cibles est effectuée par la NBC à l'aide du système QUBE afin de déterminer la réaction immédiate de 29 000 téléspectateurs de Columbus, Ohio, face au discours de Jimmy Carter sur la « crise de confiance » (Abramson *et al.* 1988, 164; Armstrong 1988).

1980 • Des groupes d'intérêt indépendants, comme le Comité d'action politique national conservateur, produisent et utilisent des annonces négatives qui contribuent à la défaite de Jimmy Carter et de plusieurs sénateurs démocrates (Jamieson 1984, 379–445).

1984 • Ronald Reagan et Walter Mondale recourent à la transmission par satellite et à la téléconférence pour tenir des conférences de presse « nationales » et pour paraître simultanément par voie électronique à diverses activités de collecte de fonds (Armstrong 1988; Abramson *et al.* 1988, 1102–1105).

• Gary Hart se sert de générateurs d'images vidéo à la réunion du conseil de direction de l'Iowa afin de créer des superimages. Pour les besoins de sa campagne, un ordinateur est utilisé pour séparer les images vidéo en éléments qui sont ensuite agencés à nouveau.

1988 • La publicité négative « Willie Horton », toute aussi controversée que son pendant « Daisy », créé en 1964, est diffusée par un comité indépendant opposé à Michael Dukakis : c'est la première fois qu'une annonce politique sert à délimiter un programme de campagne (Goldman et Matthews 1989; Taylor 1990; Black et Oliphant 1989).

• La caméra vidéo et l'alimentation par satellite permettent de réagir instantanément aux annonces des adversaires, de sorte que les campagnes deviennent des séries d'annonces politiques correspondant au tandem « action-réaction ». Le véritable débat se joue en 1988 entre les candidats dans des annonces télévisées de trente secondes, chaque attaque provoquant une contre-attaque rapide.

• Pour la première fois, des annonces diffusées par câblodistribution accaparent une proportion significative (5 %) du budget alloué à la publicité politique (Armstrong 1988, 177).

• Les candidats recourent abondamment aux vidéocassettes pour recueillir des fonds et comme moyen d'organisation étant donné que 40 % de tous les foyers américains dotés d'un téléviseur ont également un magnétoscope à cassettes en 1986. C'est George Bush qui, pour la première fois, utilise la vidéocassette dans la lutte qu'il livre en 1980 à Ronald Reagan.

ANNEXE B
USAGES ÉLECTORAUX MARQUANTS AU CANADA

1791 • Aux termes de la Loi constitutionnelle sont établies les assemblées législatives des colonies du Bas et du Haut-Canada dont l'électorat est basé sur la loi anglaise : le droit de vote est accordé aux propriétaires de terrains et d'entreprises procurant un revenu annuel de 2 £ dans les régions rurales, et dans les villes, aux propriétaires d'entreprises procurant un revenu annuel de 5 £, ou aux locataires dont le loyer annuel atteint 10 £. En raison de l'application aux deux colonies des conditions qui régissent l'électorat anglais, le droit de vote s'en trouve considérablement étendu pour l'époque : 1 Canadien sur 8 en bénéficie. Graduellement, comme le nombre des travailleurs urbains augmente et que sont maintenues les restrictions foncières applicables à l'électorat, le Canada devient moins démocratique. L'élargissement de l'électorat ne devient cependant un problème qu'à partir des années 1780 (Ouellet 1980, 15).

1810 • Le gouverneur James H. Craig fait saisir les presses du journal *Le Canadien* et emprisonner ses principaux rédacteurs, y compris Pierre Bédard, chef du Parti canadien. Les journaux tel *Le Canadien* sont les principaux instruments des réformistes et des hommes politiques du Pacte de famille. Une foule saccage les installations du *Colonial Advocate* de William Lyon Mackenzie en 1826 et le gouvernement intente en 1835 une poursuite en diffamation en vue de provoquer la fermeture du *Nova Scotian* de Joseph Howe (Taras 1990, 43).

1827 • Louis-Joseph Papineau remporte une victoire écrasante dans une élection au Bas-Canada, qui est suivie d'une victoire semblable des réformistes, en 1828, dans le Haut-Canada. L'essor du régime canadien de partis est en bonne voie dans les années 1820, une ligne de démarcation claire existant au Bas-Canada entre le Parti canadien et la clique du Château, et dans le Haut-Canada, entre le Parti réformiste et le Pacte de famille. Dans le Haut-Canada, par exemple, les résultats d'élection sont très serrés, le Parti réformiste dirigé par William Lyon Mackenzie et Robert Baldwin remportant les élections de 1828 et 1834, mais perdant celles de 1830 et 1836. Les principaux moyens politiques mis en œuvre sont les parades aux flambeaux, les placards et les journaux sectaires (Ouellet 1980, 291–328; Craig 1963, 188–209).

1834 • Le Bas-Canada retire aux femmes propriétaires le droit de vote qu'elles détenaient depuis 1791.

1841 • À la suite de la rébellion de 1837–1838 et du rapport Durham de 1839, l'union des deux Canadas est conclue en février 1841. Une assemblée législative comptant 84 membres est élue suivant des fondements similaires à ceux de l'Acte constitutionnel de 1791 : les propriétaires de terrains ruraux valant 40 shillings sont habilités à voter de même que, dans les huit circonscriptions urbaines, les propriétaires de maisons procurant un revenu de 5 £ par année et les locataires versant un loyer de 10 £ annuellement. Il s'agit d'un « électorat agricole ». Le Parti réformiste, dirigé par Robert Baldwin et Louis-Hippolyte Lafontaine, et les tories de William Draper et de Sir Allan MacNab continuent de se disputer férocement les élections de 1841, 1844 et 1848. L'année suivante, avec la signature d'une loi sur les pertes de la rébellion, le concept du gouvernement responsable — celui d'un conseil exécutif dépendant de l'appui du Parlement — s'installe au Canada (Careless 1967, 13, 14 et 225).

1847 • Mise en service au Canada du premier service télégraphique.

1854 • Formation du Parti libéral-conservateur que dominent John A. Macdonald et Georges-Étienne Cartier. À la suite de la démission de Robert Baldwin et de Louis-Hippolyte Lafontaine, en 1851, la vieille coalition réformiste se désintègre graduellement. John A. Macdonald réussit à attirer les anciens partisans de Louis-Hippolyte Lafontaine au Parti conservateur du Canada, assurant du même coup la domination de ce dernier jusqu'en 1896 (Creighton 1952; Underhill 1960; Stewart 1986).

1855 • Le Nouveau-Brunswick adopte le scrutin secret et est imité par la Nouvelle-Écosse en 1870 et par l'Ontario en 1873 (Ward 1950).

1859 • Cinq cent soixante-dix délégués participent au congrès réformiste des Clear Grits; il s'agit de la plus importante assemblée politique jamais vue au Canada. Elle marque l'évolution du régime du Parti réformiste — Pacte de famille des années 1820 à 1840 vers celui des Partis libéral et conservateur du Canada confédéré : les Clear Grits d'Ottawa et les

Rouges du Québec contre les Tories ontariens de John A. Macdonald et les Bleus de Georges-Étienne Cartier (Careless 1959, 311–322).

1860 • John A. Macdonald instaure la tournée du chef par une série de discours et parades organisés dans diverses localités du Haut-Canada. Dans un rassemblement tenu à Toronto au cours de cette tournée, « John A » est écrit en jets de gaz en flammes : les méthodes visuelles ne sont donc pas une invention de l'ère de la télévision ! La tournée de la campagne de 1887 est si harassante pour Sir John A. Macdonald que, après les rassemblements, « il ne lui reste plus d'énergie que pour se jeter dans son lit » (Creighton 1955, 469).

1865 • Trois cent quatre-vingts journaux canadiens ont un tirage hebdomadaire ou plus fréquent; en 1881, on compte 61 quotidiens et 413 hebdomadaires. La plupart affichent de fortes tendances politiques (Soderlund *et al.* 1984, 7).

1867 • Première élection au nouveau Dominion du Canada. Les 181 membres de la première Chambre des communes sont élus suivant quatre électorats différents, puisque chaque province se conforme à ses lois, antérieures à la Confédération. Le scrutin est public, sauf au Nouveau-Brunswick. À l'exception de la Nouvelle-Écosse, aucune province n'a de disposition prescrivant la tenue simultanée du scrutin dans toutes les circonscriptions, ce qui permet au gouvernement de choisir la date la plus favorable à son parti dans une circonscription donnée (en 1867, les élections s'étendent sur six semaines et, en 1872, sur trois mois). Enfin pour compliquer encore les choses, l'Ontario et le Québec étendent le scrutin sur quarante-huit heures, compilant les résultats à la fin de la première journée. Avec un peu d'imagination, on peut concevoir toutes les manœuvres qu'un parti ministériel, un peu en arrière après la première journée, peut employer pour regagner le terrain perdu (Ward 1950).

1872 • D'après les chiffres estimatifs du Parti conservateur du Canada (PC), les libéraux fédéraux dépensent en vain 250 000 $ en vue de vaincre Sir John A. Macdonald (Paltiel 1970, 21).

1873 • Scandale du Pacifique : John A. Macdonald se compromet en acceptant des dons pour sa campagne en échange de la promotion du chemin de fer du Pacifique. À l'époque, c'est au chef de parti que revient la responsabilité de recueillir les fonds.

1874 • Après avoir vaincu John A. Macdonald, le libéral A. A. Dorion adopte plusieurs réformes : scrutin secret, tenue générale du scrutin le même jour, scrutin concentré en une journée au lieu de plusieurs jours et adoption de la notion d'agent officiel selon laquelle celui-ci et le candidat qu'il représente sont tenus de présenter un rapport montrant comment le fonds électoral a été utilisé. On justifie la réforme en alléguant les actions de certains candidats et non du parti (Ward 1950).

1876 • Alexander Graham Bell réussit la première communication téléphonique de l'histoire entre Paris et Brantford, deux localités

ontariennes. Avec l'invention du télégraphe et du téléphone, les communications humaines ne sont désormais plus subordonnées aux limites perceptives de l'œil et de l'oreille. Ces inventions ont au XIX^e siècle une incidence qui se compare à celle qu'aura la télévision un siècle plus tard.

- Au cours d'une élection complémentaire tenue durant l'été à Uxbridge, Ontario, John A. Macdonald lance avec succès l'usage des pique-niques politiques, appelés à devenir courants et même une activité centrale des campagnes de la fin du XIX^e siècle (Nolan 1981, 31–33).

1878 • Aux premières élections ultérieures à l'adoption du scrutin secret et de la tenue simultanée des élections par le Parti libéral du Canada (PLC), en 1874–1878, John A. Macdonald remporte une importante victoire basée sur le nationalisme économique énoncé dans sa « Politique nationale ».

1882 • Le député Thomas McGreevy devient collecteur principal des contributions et trésorier du PC, assumant ainsi la responsabilité de recueillir les fonds, autrefois dévolue au chef.

1884 • Avec la fondation de *La Presse*, le journalisme populaire commence à faire vaciller la prédominance de la presse de parti. Les journaux populaires se vendent un cent l'exemplaire, contre trois cents pour la presse de parti, et ils sont principalement axés sur la nouvelle, plutôt que sur le commentaire (Kesterton 1967, 27–63; Soderlund *et al.* 1984, 7–10).

1885 • Dans le sillage de l'assouplissement, en Nouvelle-Écosse, au Manitoba et en Ontario, des conditions d'ordre foncier applicables à l'électorat, John A. Macdonald adopte pour l'ensemble du pays l'*Acte du cens électoral* qui vise à endiguer la tendance au suffrage universel en établissant une série uniforme de conditions analogues pour l'électorat. Le projet de loi initial contient des critères fonciers plus stricts que ceux qui existent dans la majorité des provinces : 300 $ dans les villes et 150 $ dans les régions rurales, ainsi qu'un critère de revenu de 400 $. On y propose également d'octroyer le droit de vote aux Indiens et aux femmes qui répondent à ces critères. Les délibérations entourant le projet de loi sont virulentes et celui-ci est modifié par la suppression des dispositions concernant les femmes et les autochtones, ainsi que des conditions strictes de propriété. La mesure législative adoptée énonce les premières conditions applicables à l'ensemble de l'électorat canadien (Ward 1950).

1887 • Élection de Wilfrid Laurier comme chef du PLC : il s'agit du premier Canadien français à diriger un parti national.

1891 • La campagne conservatrice a pour thème « Le vieil homme, la vieille politique et le vieux drapeau ». L'attrait qu'exerce John A. Macdonald témoigne de l'importance électorale croissante du chef par rapport à celle du parti.

1893 • Le congrès libéral national est le premier rassemblement de ce genre depuis 1859. Ce groupe extra-parlementaire adopte des résolutions dont s'inspirera le programme politique de 1896 (Schull 1965, 268–270).

1896 • Wilfrid Laurier lance le « marathon électoral » qui l'amène en train dans quelque 200 à 300 localités où il s'adresse à quelque 200 000 électeurs. De telles tournées deviendront l'activité centrale de la campagne personnelle des chefs jusqu'à ce que ce mode de transport soit supplanté par l'avion en 1962. Trois ans plus tard, John Diefenbaker reprend la vieille formule comme élément central de sa campagne et, en 1974, Pierre Elliott Trudeau fait de même dans sa tournée au Québec et dans les Maritimes (Nolan 1981, 33–36).

1898 • À la suite de l'élection de 1896, les libéraux abrogent l'*Acte du cens électoral* de 1885 et redonnent compétence aux provinces en matière de conditions touchant l'électorat. Toutes les provinces, sauf la Nouvelle-Écosse et le Québec où les conditions relatives à la propriété demeurent essentiellement les mêmes qu'en 1867, adoptent le suffrage universel. Les élections fédérales de 1900 sont, au Canada, les premières où le suffrage est presque universel (Ward 1950).

1908 • En vertu d'une série de modifications à la *Loi des élections fédérales*, il est interdit aux Américains de prêter leur concours aux élections fédérales canadiennes et, aux sociétés, de faire des dons aux candidats, mais non aux partis, de sorte que la Loi est inapplicable.

1912 • Le PLC constitue un bureau central d'information avec, à sa tête, W.L. Mackenzie King.

1914 • Les brasseries commencent à recourir à la recherche en commercialisation pour évaluer les préférences des consommateurs. Les agences de publicité appliqueront par la suite ces techniques aux sondages politiques (Wearing 1988, 91).

1916 • Le Manitoba devient la première province à conférer le droit de vote aux femmes.

1917 • Les femmes dont le mari, le fils, le frère ou le père est enrôlé dans les Forces armées canadiennes ou britanniques se voient conférer le droit de vote. Par ailleurs, s'en voient privés les objecteurs de conscience, les Mennonites, les Doukhobors et les citoyens nés en pays ennemi et naturalisés après 1902.

• Le service de dépêches de la Presse canadienne est constitué à l'aide d'une subvention gouvernementale de 50 000 $ (Nolan 1981, 36).

1918 • Au Canada, l'implantation de la radio est marquée par la fondation de la station montréalaise XWA; puis voit le jour la station CFCF AM qui obtiendra, en 1922, la première licence de radiodiffusion au pays. Durant les six années suivantes, le ministre de la Marine et des Pêcheries octroie une licence à plus de 60 stations radiophoniques. Les élections de 1925 sont les premières à subir l'influence de la radio, même s'il faudra attendre jusqu'en 1930 pour que les chefs nationaux y recourent abondamment. La radio gagne rapidement en popularité : en 1930, le tiers des foyers canadiens ont un récepteur radiophonique quelconque

et, vers la fin des années 30, cette proportion atteint 75 % (Soderlund *et al.* 1984, 12–14).

- Le droit de vote aux élections fédérales est étendu à toutes les femmes. Ce n'est qu'en 1940 que le Québec les habilitera à voter aux élections provinciales.

1919 • Le PLC tient le premier congrès d'investiture où le chef (Mackenzie King) est choisi par des délégués élus ou nommés d'office. Le comité organisateur libéral national, qui regroupe des représentants des Partis libéraux fédéral et provinciaux et que dirige le sénateur Andrew Haydon, commence à travailler à l'organisation politique.

1920 • En vertu de la *Loi électorale* appuyée par les conservateurs, le poste de directeur général des élections est créé et un électorat fédéral uniforme ne comportant aucune condition d'ordre foncier est rétabli. Le vote plural — le fait de disposer de plusieurs voix en raison des propriétés que l'on possède — est aboli à l'échelle fédérale. Le Canada a enfin instauré le « vote unique ». Cependant, les restrictions relatives à la propriété sont maintenues jusqu'en 1936 pour les élections provinciales québécoises.

- L'interdiction adoptée en 1908 à l'égard des dons de sociétés est étendue aux syndicats. Les démarches de James S. Woodsworth en 1930 aboutissent à l'abrogation de cette interdiction de sorte que les contributions des sociétés et des syndicats aux campagnes électorales deviennent légales.

1927 • Richard B. Bennett remporte l'investiture à la tête du PC au cours d'un congrès réunissant des délégués élus ou nommés d'office.

- Le 1er juillet 1927 est effectué le premier relais radio, de la côte est à la côte ouest, d'une émission diffusée à partir de la colline du Parlement.

1930 • Richard B. Bennett amorce sa campagne électorale en prononçant à Winnipeg un discours radiodiffusé. La fin de semaine précédant la clôture de l'élection, Mackenzie King et Bennett s'adressent tous deux à la nation à la radio. Il s'agit de la première élection au cours de laquelle les dirigeants politiques canadiens recourent aux communications électroniques (Peers 1969). Richard B. Bennett aurait contribué pour 750 000 $ de son propre argent à la campagne menée par le parti aux élections de 1930 (Paltiel 1970, 29).

1932 • William Aberhart emploie habilement la radio pour faire valoir en Alberta les théories du Crédit social qu'il porte au pouvoir trois ans plus tard.

- Formation de la Co-operative Commonwealth Federation (CCF) à Calgary par des groupes d'agriculteurs, de syndicalistes et d'intellectuels. Publication du manifeste de Regina en 1933.
- Adoption de la *Loi sur la Commission canadienne de radiodiffusion* constituant le premier réseau radiophonique national de propriété publique. Le nom de la commission est changé en celui de Société Radio-Canada en 1936.

- Ouverture à Ottawa du bureau central de la Fédération libérale nationale. En 1933, Vincent Massey assume la présidence du PLC.

1935
- Le PC achète à la Commission canadienne de radiodiffusion le temps nécessaire pour cinq émissions radiophoniques de trente minutes présentant le « New Deal » de Richard B. Bennett (Peers 1969, 152).
- Pendant la période électorale, les conservateurs achètent plusieurs émissions de dix minutes présentant « M. Sage » qui critique la capacité de Mackenzie King et du PLC. Le recours au drame est une innovation, mais la controverse éclate lorsque le PC refuse d'avouer que c'est lui qui a commandé ces émissions. Mackenzie King utilisera également en 1935 le réseau radiophonique pour diffuser trois émissions. Le PLC affecte 50 000 $ à la publicité radiophonique en 1935 (Peers 1969, 166).

1936
- La *Loi canadienne sur la radiodiffusion* interdit l'usage du drame dans les émissions politiques, prescrit à ceux qui commandent de telles émissions de divulguer leur nom, préconise que le temps soit réparti également entre tous les partis et proscrit les messages électoraux durant les deux journées précédant le jour du scrutin. L'interdiction de recourir au drame demeurera jusqu'en 1968, année de l'adoption de la *Loi sur la radiodiffusion* qui ne contient pas de disposition à cet égard. Jusqu'en 1968, la réglementation applicable à la télévision défend la représentation des adversaires politiques dans les dessins animés, les jeux de rôles et les séquences filmées.

1940
- Radio-Canada offre aux partis du temps d'antenne gratuit pour leurs émissions politiques et, de là jusqu'en 1974, année de l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, refuse de leur vendre du temps pour présenter des émissions radiophoniques ou télévisées.

1942
- La CCF stupéfie le chef du PC, Arthur Meighen, en le renversant à l'élection complémentaire de York-Sud. Le succès de Joe Noseworthy est un triomphe pour son organisation électorale qui devient célèbre par ses campagnes de « porte-à-porte ».

1943
- Début de la publication des sondages Gallup au Canada.
- Conclusion d'une entente officielle entre la Fédération libérale nationale et l'agence de publicité Cockfield Brown & Co., prévoyant que cette dernière organise et prépare la campagne de publicité libérale. Le plan arrêté en 1943 prévoit 26 émissions radiophoniques d'un quart d'heure, mais le Parti n'a pas les 73 000 $ nécessaires à la production. L'année suivante, la maison Cockfield Brown & Co. mène un sondage dans la circonscription Saint-Laurent–Saint-Georges à Toronto et, en 1945, les libéraux prévoient un budget publicitaire de 200 000 $, alors que le budget de l'élection de 1940 n'avait été que de 68 222 $. Elle devient ainsi la première agence de publicité à jouer un rôle décisionnel clé en politique canadienne (Whittaker 1977, 216–263).

1945
- Cockfield Brown & Co. mène des sondages dans 43 circonscriptions en vue d'évaluer les chances du PLC et de faire l'essai des thèmes de la campagne. Brooke Claxton est le premier homme politique important

à promouvoir l'usage des sondages tant dans sa circonscription de Saint-Laurent–Saint-Georges que comme outil politique utile (Whittaker 1977, 228).

1949 • Cockfield Brown & Co. présente Louis St-Laurent sous le visage de « L'oncle Louis » dans la première élection canadienne à être dominée par l'image d'un chef de parti manipulée consciemment dans les médias. H.E. Kidd, de la maison Cockfield Brown & Co., devient secrétaire national du PLC en 1949 (Whittaker 1977, 237).

1952 • Début de la télévision à la Société Radio-Canada. Les partis rejettent son offre de leur accorder du temps d'antenne gratuit à la télévision.

1953 • Allister Grosart, de l'agence de publicité McKim qui joue, depuis la fin des années 40, un rôle important dans les décisions du PC relativement aux médias, commande à son agence un important sondage auprès de 3 000 répondants; d'après les résultats, le niveau élevé des impôts sera une question décisive de la campagne. Par la suite, le chef conservateur George Drew promet au cours de sa campagne une réduction des impôts de 500 millions de dollars (Camp 1970, 99–101).

1956 • Couverture télévisée du premier congrès politique national qui aboutit à l'élection de John Diefenbaker comme chef conservateur.

1957 • Première élection télévisée. Louis Saint-Laurent paraît dans trois émissions politiques gratuites de trois quarts d'heure (lisant son texte comme à la radio); John Diefenbaker se présente beaucoup mieux que son rival à la télévision. Avant la période électorale, la maison Cockfield Brown & Co. met sur pied un studio de télévision destiné à produire 60 émissions filmées et à former à cette nouvelle technique les principaux politiciens libéraux. Dans le plan des médias, elle prévoit 35 000 $ pour la production des émissions et 15 000 $ de plus pour celles de dix minutes destinées à l'Ontario, mais la campagne télévisée est annulée en mai étant donné l'incapacité des libéraux d'utiliser cette nouvelle technique. Les circonscriptions sont autorisées à faire diffuser par des stations locales les films produits par le siège social, à la condition de pouvoir les payer. John Diefenbaker fait cinq annonces éclair de cinquante secondes à l'intention des circonscriptions (Whittaker 1977, 248–251).

1958 • Réal Caouette fonde le Ralliement des créditistes et commence à acheter du temps d'antenne aux stations de télévision de Rouyn-Noranda, Trois-Rivières, New Carlisle, Sherbrooke et Québec. Tout comme William Aberhart à la radio, Réal Caouette magnétise les téléspectateurs et, durant la campagne électorale de 1962, les créditistes remportent 26 sièges et 26 % des voix au Québec (Canada, Chambre des communes 1966).

1959 • À Ottawa, la tribune de la presse parlementaire admet finalement les journalistes de la radiotélévision à titre de membres.

1960 • Le droit de vote est accordé aux autochtones canadiens.

• Au Québec, le Parti libéral de Jean Lesage fait de la réforme du financement des campagnes électorales l'un des éléments

principaux de son programme électoral, après les abus du régime Duplessis. Maurice Sauvé, membre clé de l'équipe électorale de Jean Lesage, affirme que les sondages d'opinion ont contribué à l'élection de ce dernier et il recommande à Keith Davey que le PLC intègre cette méthode à sa stratégie.

- Mitchell Sharp organise la conférence de Kingston qui réunit les libéraux et les théoriciens politiquement indépendants et qui vise à guider le PLC dans ses nouvelles orientations.
- Congrès de fondation du Nouveau Parti démocratique (NPD).

1961 • Keith Davey, nommé depuis peu à titre de directeur national du PLC, retient pour celui-ci les services de Lou Harris, sondeur attitré de John F. Kennedy. À partir de ce moment, les sondages deviennent un élément central de la stratégie des partis. À la fin de 1964, Peter Regenstreif effectue le premier sondage national pour le NPD. John Robarts, premier ministre de l'Ontario, retient pour sa province les services de Robert Teeter, de la maison Market Opinion Research de Détroit, et Robert Teeter travaille également pour Robert Stanfield et pour les conservateurs fédéraux. Avant les années 60, les partis canadiens ont déjà eu recours à l'occasion à la recherche sur l'opinion politique, mais cette recherche a rarement joué un rôle clé dans les décisions stratégiques. L'embauche de Lou Harris par Keith Davey, ainsi que les prestations antérieures de maisons de publicité comme Cockfield Brown & Co., McKim et Camp Associates, amorcent l'ère des gestionnaires professionnels de parti, ce qui atténue la domination des partis parlementaires (Davey 1986, 45 et 46).

- Les participants à un rassemblement du PLC appuient les idées énoncées à la conférence de Kingston et inaugurent le premier d'une série de congrès réguliers du parti extra-parlementaire qui sera suivi du congrès d'orientation de 1966, du congrès à la direction de 1968, etc. Les conservateurs emboîtent le pas avec leur congrès extraordinaire de 1966, visant à évincer John Diefenbaker, puis avec leur congrès d'investiture en 1967, avec la conférence d'orientation de Niagara en 1969, etc. À partir de 1961, les trois grands partis canadiens amorceront une série de conférences régulières d'orientation, de révision de la direction et d'organisation auxquelles participera l'aile extra-parlementaire des délégués élus. Ces congrès occuperont une place de choix dans la vie politique canadienne.
- Création du réseau privé Canadian Television Network (CTV), qui est le résultat du regroupement de neuf stations appartenant à des intérêts privés.

1963 • Dans sa loi électorale innovatrice, le Québec limite les dépenses, prescrit la divulgation complète et prévoit le remboursement partiel des dépenses électorales par l'État. Ces réformes exerceront une influence profonde sur le rapport Barbeau, paru en 1966.

1964 • À l'occasion de l'élection complémentaire provinciale tenue dans Riverdale, en Ontario, Stephen Lewis et le NPD mettent la dernière

main à la stratégie organisationnelle prévoyant « trois rencontres électorales par bureau de scrutin » et ils font élire James Renwick.

- Lancement en octobre 1964 de l'émission « This Hour Has Seven Days », qui dominera le journalisme télévisé jusqu'à sa suppression en mai 1966.

1965 • Pour la première fois dans l'histoire canadienne, les partis prévoient, pour les élections de cette année-là, un budget de publicité plus élevé dans la presse électronique (1,2 million de dollars) que dans la presse écrite (1,1 million de dollars). Cette augmentation du budget affecté à la radiodiffusion s'explique en partie par le nombre croissant des stations de télévision. En 1958, le gouvernement conservateur avait décidé de créer le Bureau des gouverneurs de la radiodiffusion, de retirer à Radio-Canada les responsabilités touchant la réglementation et d'octroyer une licence à plusieurs stations privées de télévision. En 1966, seulement 16 des 59 stations de télévision canadiennes appartiennent à Radio-Canada et sont exploitées par elle. En 1972, Global Communications Ltd. se voit octroyer une licence pour desservir l'Ontario (Canada, Chambre 1966, 400–403). L'augmentation plus rapide du nombre des stations privées de radiodiffusion par rapport à celui des stations publiques a une incidence politique : contrairement à la Société Radio-Canada, les radiodiffuseurs privés acceptent les émissions politiques et les annonces éclair payées. Les annonces éclair politiques diffusées à la télévision grandissent en popularité : à l'élection de 1968, on en comptera 6 378 et, à celle de 1972, ce chiffre passera à 15 923.

1966 • À son assemblée annuelle d'Ottawa, le PC se prononce en faveur de la tenue, dans moins d'un an, d'un congrès à la direction, et, périodiquement, de congrès de révision de la direction. Dalton Camp, qui s'est engagé à mettre en œuvre ce processus de révision, est élu par une faible majorité à la présidence du parti. Pour la première fois, les délégués extra-parlementaires acquièrent un important élément de pouvoir face à l'aile parlementaire. Les autres partis emboîtent le pas aux conservateurs . En 1967, Robert Stanfield est élu chef du PC. En 1983, le chef conservateur Joe Clark démissionne après que 33 % des délégués du parti décident de tenir un congrès à la direction.

- Dépôt du rapport du comité Barbeau à la Chambre des communes. On y recommande l'enregistrement des partis et la nomination d'un agent officiel, l'attribution de subventions aux partis et aux candidats, ainsi que la divulgation et la limitation des dépenses. Ces recommandations seront au centre des réformes de 1974 touchant les dépenses électorales.

1968 • Premier débat télévisé des chefs de parti, suivi d'autres débats en 1979, 1984 et 1988.

1970 • L'âge électoral est ramené à 18 ans pour les élections fédérales.

- Les étiquettes de parti doivent figurer sur les bulletins.
- Toute déclaration de candidature doit désormais être signée par le chef pour être reconnue officiellement.

1972 • Les conservateurs adoptent un graphisme uniformisé qu'ils utilisent dans la publicité de parti. Robert Teeter, sondeur conservateur, recourt à la fois aux « ondes » nationales et à l'analyse de circonscriptions cibles. C'est durant les campagnes de 1972 et 1974 que les annonces éclair négatives diffusées à la télévision par les conservateurs contre le gouvernement Trudeau ont pour la première fois une portée véritable. Durant celles de 1979 et 1980, ce sont ces annonces qui domineront la scène, le Parti progressiste-conservateur du Canada et le Parti libéral du Canada recourant tous deux à des annonces éclair de trente secondes pour saper la crédibilité de l'adversaire. Ces élections feront dire à Keith Davey, président de la campagne libérale, que « la campagne de 1979 portait sur n'importe qui sauf Pierre Elliott Trudeau, même sur Joe Clark. Celle de 1980, portait sur n'importe qui sauf Joe Clark, même sur Pierre Elliott Trudeau ! » (Wearing 1988, 106).

1973 • En juin 1973, le Projet de loi C-203 est déposé et devient en 1974 la *Loi sur les dépenses d'élection*. Les réformes en profondeur contenues dans cette mesure entraînent l'imposition d'un plafond aux dépenses des candidats et des partis d'après une formule acceptée, le remboursement des dépenses de campagne et la divulgation obligatoire des contributions, et prévoit à la *Loi sur la radiodiffusion* des modifications visant à forcer les stations de radio et de télévision à augmenter à six heures et demie les périodes mises à la disposition des partis aux heures de grande écoute pour les émissions politiques ou publicitaires payées, durant les quatre dernières semaines de campagne électorale.

1974 • Les libéraux retiennent les services de Martin Goldfarb comme sondeur attitré : il s'agit du premier Canadien à occuper un poste aussi élevé. En 1975, les conservateurs embauchent Allan Gregg qui devient en 1979 leur principal sondeur.

• Les libéraux forment la Red Leaf Communications en vue de réunir des experts en publicité de toutes les agences et d'atténuer leur dépendance face à une agence, quelle qu'elle soit.

1975 • Le PC entreprend la première campagne canadienne sérieuse de collecte de fonds par publipostage. Avant l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, cette méthode, tout comme la sollicitation de petites contributions, n'a guère connu de succès. En 1943, les conservateurs ont lancé une « campagne de financement populaire » visant à recueillir un million de dollars en dons de 25 $ ou moins, mais les recettes n'ont même pas couvert les frais. En 1961, le Parti libéral de l'Ontario a envoyé des lettres à 75 000 sympathisants, mais les recettes ont été maigres. En 1972, le PLC a essayé le publipostage informatisé, engageant à cette fin 125 000 $; les résultats n'ont guère été satisfaisants et les lettres ont suscité une controverse. En 1974, au lendemain de l'adoption de la *Loi sur les dépenses d'élection*, les conservateurs ont constitué le Fonds PC du Canada afin de se conformer aux exigences de la Loi touchant la nomination d'un agent officiel, mais également en vue d'instituer un mécanisme nouveau et perfectionné pour la collecte de fonds. Dirigés

par David McMillan, coordonnateur national du Fonds, et aidés par les experts républicains en publipostage, les conservateurs s'empressent de solliciter les dirigeants de petites entreprises et les professionnels comme les avocats, ingénieurs et médecins (Paltiel 1988, 137–140).

En 1977, les conservateurs comptent 20 339 donateurs particuliers, derrière les libéraux qui en ont 21 063 et les néo-démocrates, 60 169. Deux ans plus tard, le nombre de donateurs des libéraux chute à 13 625, tandis que celui des conservateurs passe à 34 952 et celui des néo-démocrates, à 63 655. En 1983, les 99 264 donateurs versent 9,1 millions de dollars au PC, tandis que les 33 649 personnes qui contribuent à la caisse du PLC fournissent 3,2 millions de dollars et que les 65 624 donateurs néo-démocrates lui versent 4,9 millions de dollars.

Jusqu'en 1983, le PC du Canada recueillait et dépensait beaucoup moins d'argent que son principal adversaire, le PLC; cette année-là, il amasse près du double de son rival (14,1 millions de dollars contre 7,2 millions de dollars), tandis que le NPD réunit 8,6 millions de dollars. En 1976 voit le jour l'Agence libérale fédérale, mais le PLC décide de confier aux circonscriptions le soin du publipostage au lieu de centraliser cette opération : celle-ci ne deviendra sérieuse qu'en 1981. En 1977, le NPD affecte un budget à cette nouvelle méthode de collecte de fonds et, vers le milieu des années 80, pour la première fois, sa situation financière équivaut à celle de ses deux rivaux établis.

1977 • Début de la télédiffusion des débats de la Chambre des communes.

• Le Parti québécois adopte, en matière de financement des campagnes électorales, des modifications en profondeur interdisant aux sociétés et aux syndicats de contribuer à la caisse des partis et précisant que seuls les électeurs peuvent faire des dons aux partis ainsi qu'aux candidats.

1979 • Le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur commandent des sondages stratégiques nationaux et d'autres qui atteignent une moyenne quotidienne mouvante variant entre 200 et 500 répondants. Par ailleurs, les conservateurs mettent sur pied, à leur siège national, un programme interne de sondage.

• Les médias commencent à commander des sondages; en 1979–1980, on en dénombre entre 8 et 10 alors que 24 sondages nationaux sont effectués pour les élections de 1988.

1980 • Les conservateurs sollicitent par téléphone les donateurs inscrits sur une liste de publipostage. La sollicitation se fait donc maintenant à la fois par courrier et par téléphone.

1981 • L'émission *The Journal*, d'une durée de quarante minutes, fit ses débuts lorsque CBC ramena son émission de nouvelles de 23 h 00 à 22 h 00. Celle-ci a immédiatement une influence profonde sur la couverture télévisée de la politique. Au début des années 80, la pénétration de la câblodistribution augmente en outre au Canada, les abonnés pouvant capter entre 12 et 30 chaînes. Les compagnies de câblodistribution commencent à offrir du temps d'antenne gratuit aux députés et aux

partis politiques. En 1980, 55 % des foyers sont câblés et cette proportion passe à 71 % en 1990.

1983 • La *Loi électorale du Canada* est modifiée de sorte que seulement 22,5 % des dépenses admissibles peuvent être remboursés, au lieu de la moitié du coût des médias, que le plafond des dépenses des candidats et des partis est indexé sur l'indice des prix à la consommation calculé sur la constante 1981, qu'un arbitre en matière de radiodiffusion est nommé et chargé de questions comme l'attribution du temps d'antenne gratuit, et qu'une tentative est faite en vue de limiter l'activité des tiers partis.

1984 • Un tribunal albertain fait droit à la contestation de la National Citizens' Coalition (NCC) qui allègue que le paragraphe 70.1(1) et l'article 72 de la *Loi électorale du Canada* modifiée, qui l'empêchent de recourir à la presse écrite ou électronique pour promouvoir la cause d'un candidat ou d'une candidate, empiètent sur sa liberté d'expression. Même si elle a gain de cause dans cette affaire, la NCC ne jouera toutefois qu'un rôle de second plan durant l'élection.

• Pendant cette campagne, les conservateurs recourent aux sondages nationaux s'adressant à une moyenne mouvante de répondants, aux sondages internes dans les circonscriptions, au publipostage pour la collecte de fonds et à un réseau informatisé de publipostage reliant chaque circonscription au siège national; ils mettent en outre à l'essai le publipostage assisté par ordinateur et des méthodes téléphoniques atteignant des groupes clés de circonscriptions cibles. Par ailleurs, ils recourent à Mary Ellen Miller, experte républicaine en publipostage, pour créer un système de ciblage géodémographique (« geodemographic targeting ») qui sert à la sollicitation de votes et non de dons. Celle-ci se fait par lettre et par téléphone auprès d'électeurs et électrices ciblés de circonscriptions « pendules ». Le publipostage ainsi effectué atteint 30 circonscriptions à raison de 20 000 $ chacune. Aux élections de 1988, ce système est appliqué à un programme appelé Objectif 88 : 200 000 lettres signées par Brian Mulroney sont adressées à des groupes cibles établis dans 40 circonscriptions clés et sollicitent l'opinion des destinataires. Soixante-cinq pour cent de ceux-ci, soit 130 000 personnes, y répondent. Elles reçoivent un appel téléphonique ou une lettre de remerciement pour avoir pris le temps d'écrire au premier ministre. En fait, Objectif 88 complète les sondages nationaux de dépistage en fournissant l'équivalent d'un « groupe d'intervention » de 5 000 membres dans une même circonscription (Lee 1989, 259–264).

1988 • À la suite du débat des chefs, les conservateurs montrent leur habileté et les possibilités offertes par les nouvelles techniques vidéo et informatiques en créant de nouvelles annonces en dix-huit heures. Le temps de réaction des responsables de campagne est maintenant réduit à quelques heures, au lieu de quelques jours ou semaines.

• Les tiers partis, telles la NCC et l'Alliance pour le commerce et l'emploi, et diverses sociétés jouent un grand rôle dans la campagne en faveur

du libre-échange en consacrant 8 à 10 millions de dollars à la publicité. Le gouvernement de l'Alberta lance également une campagne favorable à l'Accord de libre-échange. Par contre, le Réseau pro-Canada, qui s'y oppose, consacre 750 000 $ à cette fin. Les groupes d'intérêt spéciaux sont vraiment installés au Canada.

1989 • La chaîne d'actualités Newsworld, de la CBC, qui diffuse par câble 24 heures sur 24, entre en exploitation et, tout comme l'émission *The Journal* au début de la décennie, elle exerce immédiatement une influence en matière de communication politique.

ANNEXE C

Tableau 5.C1
Médias

Nouvelles techniques	Ordinateurs
	Satellites
	Câblodistribution
	Fibres optiques
	Lasers
	Magnétoscopes
	Satellite de radiodiffusion directe
	Service de distribution multipoints
	Télévision à antenne collective par satellite
	Télévision payante
	Télévision à faible puissance
	Télévision d'appoint en ondes métriques
	Vidéotex
	Télétexte
Anciennes techniques	Journaux
	Radio
	Revues
	Télédiffusion
	Télégraphe
	Téléphone
Médias étrangers aux actualités	Publipostage
	Courrier électronique
	Sondages
	Vidéoconférences
	Téléconférences informatisées
	Téléconférences
	Utilisation des techniques susmentionnées (câble, satellite, télédiffusion, etc.) à des fins politiques

Source : Abramson *et al.* 1988, 5.

ANNEXE D

Tableau 5.D1
Tendances des médias et de la politique

Caractéristique	Média	Politique
1. Structure organisationnelle : de la décentralisation à la centralisation	Des journaux communautaires aux conglomérats, services de dépêches, journaux nationaux, trois réseaux de télévision. Domination de Washington et de New York.	Le pouvoir passe des partis étatiques et locaux au parti national. Adoption de règles pour la désignation du chef du parti national. Déclin des congrès et essor des primaires. Importance croissante des experts-conseils en politique nationale (sondages, collecte de fonds, médias). Domination de Washington et de New York.
2. Évolution de l'auditoire : de local à national	Dépendance grandissante du public face à la télévision nationale pour les actualités et le divertissement.	Tendances de plus en plus nationales du scrutin. Accent sur la présidence. Scrutins de mi-mandat, par exemple, référendums sur des questions nationales. Sensibilisation de la population à l'opinion publique nationale.
3. Sectarisme : de fort à faible	Déclin de la presse de parti et « à tendances politiques ». Montée de l'objectivité professionnelle des journalistes. Radiotéléjournalisme massivement favorable à la liberté d'expression.	Déclin des appareils de parti, de la loyauté au parti et du vote de parti. De très sectaires, les campagnes deviennent plus « publicitaires » et centristes. Passage du groupe parlementaire aux congrès et aux primaires pour les mises en candidature.
4. Message : de diversifié à uniforme	Le nombre des journaux est réduit à un seul par ville. Diffusion d'un même contenu par trois réseaux.	La profonde diversité des idées de l'aile régionale de chaque parti, au XIX^{e} siècle et au début du XX^{e}, cède la place à une plus grande homogénéisation au sein des partis.
5. Ressources financières et autres : de l'État au parti et au secteur privé	Passage des journaux financés par l'État à la presse de parti du XIX^{e} siècle et, au XX^{e} siècle, à la presse axée sur le marché et à la publicité commerciale.	Du favoritisme gouvernemental et des groupes parlementaires, au parti comme source principale de fonds et de travailleurs de campagne, aux organisations spéciales des candidats et aux collectes de fonds par les individus et les comités d'action politique.

Source : Abramson *et al.* 1988, 12.

NOTES

Cette étude a été complétée en décembre 1990.

1. La première partie du présent document puise largement à l'analyse de cet auteur.

2. On estime qu'au V^e siècle, la population d'Athènes se composait de 150 000 hommes, femmes et enfants athéniens, de 35 000 étrangers résidants à long terme ou métèques, et de 80 000 esclaves (Botsford et Robinson 1956, 160). Le nombre de citoyens se situait, estime-t-on, quelque part entre 35 000 et 40 000 (Finley 1983, 59).

3. Jusqu'à nos jours, on se demande si Thucydide a transcrit les discours de Périclès ou s'il les a inventés; Kagan (1991) juge que ce sont bien les mots de Périclès.

4. Dans *Le Gorgias*, Platon (1961, 297) décrit l'attaque lancée par Socrate contre Périclès qui a rendu les Athéniens « paresseux, poltrons, bavards et avides parce qu'il a été le premier à rémunérer leurs services ».

5. En 1830, avant l'adoption du grand projet de loi sur la réforme, on ne comptait que 465 000 électeurs, soit 2 % de la population totale des Îles britanniques, qui atteignait alors 24 millions d'habitants (McKenzie 1963, 3).

6. Plutarque raconte qu'au cours d'un scrutin tenu à l'Assemblée au sujet d'un ostracisme, un rustre illettré aborde un inconnu et lui demande d'inscrire le nom d'Aristide sur son tesson. L'inconnu demande alors à son interlocuteur quel mal Aristide lui a fait et il s'entend faire la réponse suivante : « Aucun. Je ne connais même pas cet homme. Mais j'en ai assez de l'entendre appeler *le Juste*. » Ce sur quoi Aristide, car c'était bien lui l'inconnu, inscrit son propre nom, comme on le lui a demandé. Les organisateurs modernes reconnaîtront également bon nombre des techniques employées dans les débats sur l'ostracisme : les archéologues ont découvert plusieurs milliers de tessons portant les noms, inscrits lisiblement, de personnes que l'on voulait frapper d'ostracisme et prêts à être remis aux partisans avant les débats de l'Assemblée — cela rappelle assez bien ce qui se passe au sujet des listes de candidats aux réunions de circonscription pendant les campagnes en vue de la désignation des chefs de parti (Plutarque 1864).

7. Meisel (1979, 119–135) décrit brièvement les rôles des partis et déplore la performance du régime de partis canadien dans « The Decline of Party in Canada ».

8. Selon son habitude, Périclès cerne bien la question : « Nous ne disons pas qu'un homme qui se désintéresse de la politique est un homme qui se mêle de ses affaires; nous disons qu'il n'a rien du tout à faire ici. » (Thucydide 1954.)

9. Terme rendu fort populaire par le journaliste Blumenthal (1982).

10. Les termes « whig » et « tory » apparaissent pour la première fois sous le règne de Charles II. Ils étaient tous deux empreints d'une arrogance provocante. À l'origine, whig désignait un Écossais voleur de chevaux et s'employait à l'endroit de ceux qui, en 1679, ont tenté d'écarter du trône James, Duc de York. Quant au mot tory, il signifiait irlandais hors-la-loi et papiste et désignait les partisans de James. Dès 1690, les députés tories se réunirent en vue d'arrêter un plan. Le mot anglais « liberal » a pris naissance sur le continent et visait les « Liberales » — parti espagnol qui préconisait le gouvernement constitutionnel au XIX^{e} siècle. Quant au mot « conservative », qui a été utilisé pour la première fois en 1830, il vient du mot français « conservateur » (Blake 1972, 1–10). Par ailleurs, « Clear Grit », nom d'un parti canadien, est un terme élogieux signifiant que les membres de ce parti étaient « tous, sans exception, des grains de sable (grits) dénués de toute impureté », ce qui traduit leur opposition à la corruption.

11. Ce livre d'histoire de Fernand Ouellet, vanté à juste titre, constitue un excellent exposé sur l'essor des compétences démocratiques, des tensions économiques et de la ferveur nationaliste durant la période du Bas-Canada (Ouellet 1980, 41).

12. En fait, après l'emprisonnement de Pierre Bédard et sa démission comme chef après 1810, James Stuart assuma la direction du Parti canadien à l'Assemblée. Comme l'a écrit Ouellet (1980, 191) : « La présence de James Stuart à la tête du Parti canadien, porte-parole d'un mouvement nationaliste, a quelque chose d'étonnant. » L'influence de James Stuart diminua après 1818 et Louis-Joseph Papineau devint le chef reconnu du parti.

13. La Loi de 1832, dite *Reform Act*, a grossi de moitié l'électorat britannique. Même si ce phénomène ne provoqua pas de changement immédiat dans la texture sociale de la politique britannique, il mit fin à cette période où la Chambre des communes était une arène fermée dans laquelle les cliques composant les classes dirigeantes se disputaient le pouvoir. En 1832, les tories fondèrent le Carleton Club comme moyen de canaliser leurs efforts et les whigs emboîtèrent le pas avec le Reform Club en 1836. Dès 1835, les membres du Carleton Club se servaient de leur association pour constituer un fonds électoral tory dont le duc de Wellington et Robert Peel furent les premiers administrateurs.

14. Avec l'adoption en 1867 de la deuxième loi dite *Reform Act*, qui donnait aux travailleurs urbains accès à l'électorat, l'appareil des partis britanniques commença également à prendre des forces. En 1867, Benjamin Disraeli fonda la National Union of Conservative Associations puis, en 1870, un bureau central. Sept ans plus tard, les libéraux formèrent la National Liberal Federation, s'inspirant de la Birmingham Association de Joseph Chamberlain. En 1891, la Liberal Federation élabora son programme de réforme sociale dit de Newcastle, qui influença le gouvernement de 1892–1895 de Lord Rosebery. En fait, ce dernier attribua sa chute aux

difficultés que lui suscita cette ambitieuse proposition du parti (Ostrogorski 1902, 285; Siegfried 1966; Riordon 1963; Beer 1967, 58).

15. En 1896, Wilfrid Laurier entreprit le premier « marathon électoral » qui l'amena dans 200 à 300 localités où il harangua les foules rassemblées sur les quais de gare. On estime que Wilfrid Laurier s'adressa de cette manière à 200 000 électeurs en 1895 et 1896 (Creighton 1955, 469; Nolan 1981, 33–36).

16. C'est la maison de publicité torontoise J.J. Gibbons qui a produit la série « M. Sage » en 1935. Pour calmer le tollé entourant l'origine des attaques que contenaient ces émissions, on utilisa le nom de l'agence et non celui du Parti conservateur du Canada. Dans les modifications à la *Loi canadienne sur la radiodiffusion* de 1936, on prescrivit que les commanditaires politiques devaient être identifiés. Dans l'une des émissions figurait l'échange qui suit, entre « M. Sage » et un voisin au sujet de Mackenzie King : M. Sage — « Il a conduit son parti dans une vallée, il n'y a pas si longtemps; il l'a lui-même appelée la Vallée de l'humiliation. » Joseph — « Il s'agissait de fonds de corruption pour Beauharnois, n'est-ce pas ? » Aux États-Unis, ce n'est qu'en 1944 que les émissions présentant les chefs de parti furent remplacées par d'autres types d'activités. Cette année-là, les démocrates eurent recours à des émissions musicales et à des « entrevues de citoyens ordinaires » pour appuyer la réélection de Franklin D. Roosevelt (Peers 1969, 166).

17. Voir *Calgary Herald*, « Ottawa Polls Are Expensive », 22 décembre 1987.

18. Sabato (1989) fournit un bon résumé du régime américain et de nombreuses suggestions sur les meilleurs moyens de le réformer.

19. L'un des exposés les plus colorés dont sont tirées nombre des citations reproduites au début de cette partie, qui traite de la politique capitalistique se retrouve chez Armstrong (1988).

20. Je suis redevable à Tom Kent de l'Institut de recherches politiques pour bon nombre des suggestions énoncées dans mes recommandations.

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations :

Alta. L.R.	Alberta Law Reports
S.C.	Statuts du Canada
S.Q.	Statuts du Québec
S.R.C.	Statuts révisés du Canada
U.S.	United States Supreme Court Reports

Abramson, Jeffrey B., F. Christopher Arterton et Garry R. Orren, *The Electronic Commonwealth : The Impact of New Media Technologies on Democratic Politics*, New York, Basic Books, 1988.

Adamany, David W., et George E. Agree, *Political Money*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.

Alexander, Herbert E., et Monica Bauer, *Financing the 1988 Election*, Boulder, Westview Press, 1991.

Alexander, Herbert E., et Brian A. Haggerty, *Financing the 1984 Election*, Lexington, Lexington Books, 1987.

Aristote, *The Politics*, traduit par Ernest Barker, Oxford, Oxford University Press, 1962.

———, *Nicomachean Ethics*, vol. 2, Jonathan Barnes (dir.), Princeton, Princeton University Press, 1984.

Armstrong, Richard, *The Next Hurrah*, New York, Beech Tree Books, 1988.

Axworthy, Thomas S., et Martin Goldfarb, *Marching to a Different Drummer*, Toronto, Stoddart, 1988.

Beer, Samuel H., *British Politics in the Collectivist Age*, New York, Alfred A. Knopf, 1967.

Beitz, Charles, *Political Equality*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Berlin, Isaiah, *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969.

Black, Christine M., et Thomas Oliphant, *All By Myself*, Chester, Globe Pequot Press, 1989.

Blake, Robert, *The Conservative Party from Peel to Churchill*, Londres, Fontana/Collins, 1972.

Blumenthal, Sidney, *The Permanent Campaign*, New York, Simon and Schuster, 1982.

———, *Pledging Allegiance*, New York, Harper Collins, 1990.

Bogdanor, Vernon, *Parties and Democracy in Britain and America*, New York, Praeger, 1984.

Botsford, George Willis, et Charles Alexander Robinson, *Hellenic History*, New York, Macmillan, 1956.

Boyer, Patrick J., *Money and Message*, Toronto, Butterworths, 1983.

Buckley c. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).

Burke, Edmund, *On Government, Politics and Society*, B.W. Hill (dir.), Glasgow, Fontana/Harvester, 1975.

Burns, James MacGregor, *The Deadlock of Democracy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1963.

———, *The Vineyard of Liberty*, New York, Alfred A. Knopf, 1982.

Camp, Dalton, *Gentlemen, Players and Politicians*, Toronto, McClelland and Stewart, 1970.

Canada, *Acte du cens électoral*, S.C. 1885, chapitre 40.

———, Comité des dépenses électorales (comité Barbeau), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, *Loi canadienne sur la radiodiffusion*, S.C. 1936, chapitre 24.

———, *Loi des élections fédérales*, S.C. 1920, chapitre 46.

———, *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chapitre 14, articles 70 et 72 (1er supplément), modifiée par S.C. 1973–1974, chapitre 51, article 12.

———, *Loi nº 3 modifiant la Loi électorale du Canada*, S.C. 1980–1981–1982–1983, chapitre 164.

———, *Loi sur la radiodiffusion*, S.C. 1967–1968, chapitre 25.

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973–1974, chapitre 51.

———, Projet de loi C-79 (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*), trente-troisième législature, deuxième session, première lecture le 30 juin 1987.

Careless, J.M.S., *Brown of the Globe*, vol. 1, Toronto, Macmillan, 1959.

———, *The Union of the Canadas*, Toronto, McClelland and Stewart, 1967.

Chagall, David, *The New Kingmakers*, New York, Harcourt, Brace Jovanovich, 1981.

Charles, Joseph, *The Origins of the American Party System*, New York, Harper, 1956.

Clarke, Harold D., Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, *Absent Mandate : The Politics of Discontent in Canada*, Toronto, Gage Publishing, 1984.

Common Cause News, 14 janvier 1991, 28 février 1991, 6 mars 1991, 26 mars 1991.

Cotler, Cornelius P., James L. Gibson, John F. Bibby et Robert J. Huckshorn, *Party Organization in American Politics*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1989.

Craig, Gerald M., *Upper Canada : The Formative Years*, Toronto, McClelland and Stewart, 1963.

Creighton, Donald, *John A. Macdonald*, vol. 1, Toronto, Macmillan, 1952.

———, *John A. Macdonald* , vol. 2, Toronto, Macmillan, 1955.

Crespi, Irving, *Public Opinion, Polls and Democracy*, Boulder, Westview Press, 1989.

Dahl, Robert A., *Dilemmas of Pluralist Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1982.

———, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Dahrendorf, Ralf, *The Modern Social Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1988.

———, *Reflections on the Revolution in Europe*, New York, Times Books, 1990.

Davey, Keith, *The Rainmaker*, Toronto, Stoddart, 1986.

David, Paul T., Ralph M. Goldman et Richard C. Bain, *The Politics of National Party Conventions*, New York, Vintage Books, 1964.

Drew, Elizabeth, *Politics and Money*, New York, Macmillan, 1983.

Duverger, Maurice, *Les partis politiques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1951.

Edsall, Thomas, *The New Politics of Inequality*, New York, W.W. Norton, 1984.

Erickson, Paul D., *Reagan Speaks*, New York, New York University Press, 1985.

États-Unis, *Constitution des États-Unis*, 1788.

———, *Federal Election Campaign Act Amendments of 1974*, Pub. L. 93-443, 15 octobre 1974.

———, *Trente-sixième Amendement*, 1971.

Finley, M.I., *Politics in the Ancient World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983.

Gallup, George, *The Sophisticated Poll Watcher's Guide*, Princeton, Princeton Opinion Press, 1972.

Gans, Curtis, « Media », dans Joel L. Swerdlow (dir.), *Media Technology and the Vote*, Boulder, West View Press, 1988.

Ginsberg, Benjamin, *The Captive Public*, New York, Basic Books, 1986.

Goldman, Peter, et Tom Matthews, *The Quest for the Presidency 1988*, New York, Simon and Schuster, 1989.

Goodwin, R. Kenneth, *One Billion Dollars of Influence*, Chatham, Chatham House Publishers, 1988.

Grande-Bretagne, *An Act... for Making More Effectual Provision for the Government of the Province of Québec in North America... 1791*, 31 Geo. III, chapitre 31.

———, *Reform Act 1832 [Representation of the People Act 1832]*, 2 & 3 Will. IV, chapitre 45.

———, *Reform Act 1867 [Representation of the People Act 1867]*, 30 & 31 Vict., chapitre 102.

Gutmann, Amy, *Liberal Equality*, Cambridge, Cambridge University Press, 1980.

Hattersley, Roy, *Choose Freedom*, London, Penguin Books, 1987.

Hérodote, *The Histories*, traduit par Aubrey de Sélincourt, Harmondsworth, Penguin Books, 1954.

Herrnson, Paul S., *Party Campaigning in the 1980s*, Cambridge, Harvard University Press, 1988.

Hiebert, Janet, « Fair Elections and Freedom of Expression Under the Charter », *Revue d'études canadiennes*, vol. 24 (1989–1990), p. 72–86.

Hoy, Claire, *Margin of Error*, Toronto, Key Porter Books, 1989.

Jackson, Brooks, *Honest Graft*, New York, Alfred A. Knopf, 1988.

Jamieson, Kathleen Hall, *Packaging the Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

———, *Eloquence in an Electronic Age*, Oxford, Oxford University Press, 1988.

Kagan, Donald, *Pericles of Athens and the Birth of Democracy*, New York, Free Press, 1991.

Kent, Tom, *Getting Ready for 1999*, Halifax, Institut de recherches politiques, 1987.

Kesterton, W.H., *A History of Journalism in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1967.

Lacalamita, John, « The Equitable Campaign », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 22 (1984), p. 543–579.

Lee, Robert Mason, *One Hundred Monkeys*, Toronto, Macfarlane, Walter and Ross, 1989.

Loomis, Burdett, *The New American Politician*, New York, Basic Books, 1988.

Luntz, Frank I., *Candidates, Consultants and Campaigns*, Oxford, Basil Blackwell, 1988.

Macpherson, C.B., *The Real World of Democracy*, 2e éd., Toronto, CBC Enterprises, 1965.

Madison, James, *The Federalist Papers*, New York, New American Library, 1961.

Magleby, David B., et Candice J. Nelson, *The Money Chase*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 1990.

McKenzie, Robert, *British Political Parties*, Londres, Mercury Books, 1963.

Meisel, John, « The Decline of Party in Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1979.

Mill, John Stuart, *Three Essays*, Oxford, Oxford University Press, 1975.

Naisbitt, John, et Patricia Aburdene, *Megatrends 2000*, New York, William Morrow, 1990.

Namier, Lewis, *Personalities and Power*, New York, Harper Torch Books, 1965.

National Citizens' Coalition Inc. c. Attorney General of Canada, (1984) 32 Alta. L.R. (2d) 249 (C.B.R.).

Nolan, Michael, « Political Communication Methods in Canadian Federal Election Campaigns 1867–1925 », *Canadian Journal of Communication*, vol. 7 (1981), p. 29–43.

Ostrogorski, M., *Democracy and the Organization of Political Parties*, New York, Macmillan, 1902.

Ostry, Bernard, « Conservatives, Liberals and Labour in the 1870's », *Canadian Historical Review*, vol. 61 (1960), p. 93–127.

———, « Conservatives, Liberals and Labour in the 1980's », *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 27 (1961), p. 141–161.

Ouellet, Fernand, *Le Bas-Canada 1791–1840. Changements structuraux et crise*, Ottawa, Éditions de l'Université d'Ottawa, 1980.

Paltiel, Khayyam Z., *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw Hill, 1970.

———, « The 1984 Federal General Election and Developments in Canadian Party Finance », dans Howard Penniman (dir.), *Canada at the Polls 1984*, Durham, Duke University Press, 1988.

Paul, Ellen Frankel, Fred D. Miller Jr., Jeffrey Paul et John Ahrens, *Equal Opportunity*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

Peers, Frank W., *The Politics of Canadian Broadcasting 1920–1951*, Toronto, University of Toronto Press, 1969.

Pennock, J. Roland, *Democratic Political Theory*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

Platon, *Collected Dialogues*, Edith Hamilton et Huntington Cairns (dir.), Princeton, Princeton University Press, 1961.

Plutarque, *The Lives of the Noble Greeks and Romans*, traduit par John Dryden, New York, Modern Library, 1864.

Popper, Karl R., *The Open Society and Its Enemies*, vol. 1, Princeton, Princeton University Press, 1966.

Québec, *Loi électorale*, S.Q. 1963, chapitre 13.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Reid, Escott, « The Rise of National Parties in Canada », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1979.

Riordon, William L., *Plunkitt of Tammany Hall*, New York, E.P. Dutton, 1963.

Robbins, Caroline, « Discordant Parties », *Political Science Quarterly*, vol. 63 (1958), p. 505–529.

Sabato, Larry J., *The Rise of Political Consultants*, New York, Basic Books, 1981.

———, « PACs and Parties », Bradley Institute, 1988a.

———, *The Party's Just Begun*, Glenview, Scott, Foresman, 1988b.

———, *Paying for Elections*, New York, Priority Press, 1989.

Schull, Joseph, *Laurier*, Toronto, Macmillan, 1965.

Siegfried, André, *The Race Question in Canada*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966.

Simpson, Jeffrey, *Spoils of Power*, Toronto, Collins, 1988.

Soderlund, Walter C., Donald E. Briggs, Walter I. Romanow et Ronald H. Wagenberg, *Media and Elections in Canada*, Toronto, Holt, Rinehart et Winston, 1984.

Stern, Philip M., *The Best Congress Money Can Buy*, New York, Pantheon Books, 1988.

Stewart, Gordon T., *The Origins of Canadian Politics*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1986.

Swerdlow, Joel L. (dir.), *Media Technology and the Vote*, Boulder, Westview Press, 1988.

Taras, David, *The News Makers*, Scarborough, Nelson Canada, 1990.

Tawney, R.H., *Equality*, Londres, George Allen and Unwin, 1931.

Taylor, Paul, *See How They Run*, New York, Alfred A. Knopf, 1990.

Thucydide, *The Peloponnesian War*, traduit par Rex Warner, Hardmondsworth, Penguin Books, 1954.

Underhill, Frank H., *In Search of Canadian Liberalism*, Toronto, Macmillan, 1960.

Walzer, Michael, *Political Principles*, New York, Basic Books, 1980.

Ward, Norman, *The Canadian House of Commons*, Toronto, University of Toronto Press, 1950.

Warwick, Mal, *Revolution in the Mailbox*, Berkeley, Strathmoor Press, 1990.

Wearing, Joseph, *Strained Relations*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

Whittaker, Reginald, *The Government Party*, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

6

LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, DES CANDIDATS ET DES ÉLECTIONS AU CANADA

Peter P. Constantinou

LA LITTÉRATURE SPÉCIALISÉE sur la législation canadienne régissant le financement des partis politiques et des candidats comporte certaines lacunes. Certes, on y trouve des exposés sur l'histoire des lois électorales et sur les aspects complexes des régimes législatifs, ainsi qu'une description assez précise de la situation financière et des dépenses des partis. Mais le financement public des partis et des candidats n'a fait l'objet d'aucune étude approfondie et les coûts administratifs des élections ont été négligés. Des problèmes intéressants ont pourtant été signalés. Par exemple, un spécialiste reconnu a affirmé, dans une étude consacrée à l'évolution du rôle de l'argent dans la politique, qu'il était pratiquement impossible de déterminer avec exactitude le « coût des composantes démocratiques des systèmes électoral et parlementaire du Canada » (Ward 1972). (Rappelons toutefois que la divulgation des dépenses était une pratique peu courante à cette époque-là.) Un autre auteur a tenté d'établir un bilan complet du « coût de la démocratie », mais les résultats de son étude sont lacunaires (Nassmacher 1989). On possède de plus en plus de renseignements sur les dépenses des candidats et des partis politiques, mais trois questions fondamentales sur le financement de ces acteurs restent toujours sans réponse : quels sont les régimes législatifs, combien coûtent-ils, et en quoi se distinguent-ils les uns des autres ?

La présente étude a pour but de déterminer le coût total du financement public des élections, des candidats et des partis politiques au Canada. La première de ses trois parties est consacrée à un examen des règles qui régissent actuellement le financement public au niveau fédéral ainsi que dans chacune des provinces et dans les deux territoires. Dans la deuxième partie, on trouve une évaluation du coût total du financement public des partis et des candidats à chaque niveau : fédéral, provincial et territorial. La troisième partie, quant à elle, présente une tentative d'évaluation des coûts administratifs des élections aux trois niveaux. En conclusion, on constate que les méthodes et les coûts par électeur associés au financement public des partis politiques, des candidats et de l'administration des élections varient fortement d'une entité politique à l'autre au Canada, et qu'en la matière le gouvernement fédéral n'est ni le plus ni le moins généreux, se situant constamment sur la médiane.

POURQUOI LE FINANCEMENT PUBLIC ?

Pourquoi le gouvernement devrait-il distribuer des deniers publics aux candidats et aux partis ? On avance trois arguments de poids en faveur du financement public. D'abord, le financement public, en contribuant à égaliser quelque peu les chances de tous les candidats, rendrait la lutte électorale plus équitable et favoriserait, par le fait même, une participation accrue. Ainsi, dans son document de travail de 1977, la Commission de réforme du droit du Manitoba affirmait ce qui suit :

> Pour que les notions théoriques de la démocratie puissent se réaliser en pratique, il faut dans la mesure du possible que tous aient des chances égales de se porter candidat aux fonctions publiques. Étant donné le coût inévitablement élevé des communications de masse et la modestie des contributions publiques, un système quelconque de subvention d'État constitue le seul moyen pratique d'atteindre le but désiré. (Manitoba, Law Reform Commission 1977, 33.)

Les défenseurs du financement public soutiennent qu'il incombe au gouvernement de faire en sorte que tout citoyen, riche ou pauvre, puisse accéder à l'arène électorale sans se buter à des obstacles sérieux.

Deuxièmement, le financement public repose sur le postulat que le gouvernement doit prendre des mesures pour réduire la possibilité de trafic d'influence et augmenter ainsi la confiance du public dans l'intégrité du système électoral. En effet, à cause des scandales et des autres activités déloyales ou illégales portées à l'attention du public, beaucoup d'observateurs de la scène politique sont tombés dans

le cynisme et certains ont adopté comme attitude que « qui paie les violons choisit la musique ». Voici ce qu'en dit le Comité des dépenses électorales (comité fédéral communément appelé le comité Barbeau) dans son analyse de la limitation des dons faits par les groupes d'intérêt spéciaux :

> La principale raison est la conviction que ces groupements ne font pas de contributions aux candidats et aux partis à moins d'obtenir une compensation en retour. Plusieurs estiment que cet échange de contributions et de faveurs peut corrompre le système démocratique et qu'il doit être éliminé. Bref, la principale préoccupation est d'assurer la qualité du système politique et non le financement des partis et le paiement des dépenses électorales. (Canada, Comité 1966, 93.)

On répugne à penser que l'action ou l'inaction du gouvernement puissent être tributaires du flux et du reflux de fonds en provenance de sources privées. Le financement public est un des moyens d'éviter que les candidats et candidates doivent leur participation ou leur succès à un petit nombre de personnes ou d'organismes privés.

Troisièmement, on a mis en œuvre des mesures de financement public dans l'espoir de favoriser et de nourrir un dialogue intéressant sur une grande variété de sujets. Voici ce que Claude Ryan a dit à propos des subsides annuels :

> Le subside constitue un financement de base auquel peuvent s'ajouter des dons privés. Les partis contribuent au processus démocratique et on devrait d'une manière ou d'une autre les récompenser de cet apport. (Ontario, Commission 1982, 231.)

Dans cette perspective, le gouvernement devrait faire en sorte que l'arène politique stimule et renforce les particuliers, les partis et les idéologies qui, sans l'aide de l'État, risqueraient de demeurer dans l'ombre. Le choc des idées est essentiel à la liberté; donc, il incombe au gouvernement de garder la scène politique accessible à tous pour que de nouvelles idées et de nouveaux candidats puissent se joindre aux acteurs en place.

MÉTHODOLOGIE

Afin que les analyses et les comparaisons soient aussi complètes que possible, on s'est servi de la notion de « cycle électoral », par lequel on entend la période entre le début de l'année civile suivant des élections

et la fin de l'année civile où se déroulent les élections suivantes. Par exemple, au niveau fédéral, les élections les plus récentes ont eu lieu le 21 novembre 1988, et les élections précédentes se sont déroulées le 4 septembre 1984. Donc, le cycle électoral fédéral le plus récent englobe la période du 1er janvier 1985 au 31 décembre 1988[1].

Un tel modèle permet d'analyser non seulement le financement public pendant les années électorales, mais aussi les allocations annuelles versées aux partis, les crédits d'impôt et d'autres types de financement public accordés au cours des années sans élections et qui sont trop souvent négligés dans les études. Malgré l'intérêt certain qu'elles présentent, les analyses qui n'englobent que les années électorales ne sont que des « instantanés » qui brossent un tableau incomplet de la situation. Le modèle basé sur les cycles électoraux, par contre, reflète toute l'étendue des dépenses du Trésor public associées au financement politique, depuis le début jusqu'à la fin d'un cycle électoral.

La présente étude cherche à déterminer le montant d'argent que l'État distribue aux candidats et aux partis, la valeur des subventions qu'il accorde sous forme d'allégements fiscaux et la somme qu'il consacre à l'administration des élections. On ne trouvera dans l'étude aucune tentative d'évaluation du « coût de la démocratie » dans son intégralité, car les résultats des études antérieures montrent qu'une telle tâche serait vouée à l'échec en raison des difficultés d'ordre conceptuel et définitionnel.

Les données utilisées ont été fournies par le directeur général des élections et par d'autres responsables électoraux au niveau fédéral ainsi que dans chaque province et territoire. Seule exception : certaines données sur les crédits d'impôt ont été mises à notre disposition par Revenu Canada[2]. Les données analysées portent en général sur le dernier cycle électoral. Dans le cas de l'Ontario et du Manitoba, cependant, toutes les données du dernier cycle n'avaient pas encore été publiées au moment de la rédaction de l'étude; on s'est donc servi des données du cycle précédent. Dans les comparaisons, tous les montants sont exprimés en dollars de 1989 par électeur (voir à l'annexe A le nombre d'électeurs au niveau fédéral et dans chaque province et territoire).

Au Canada, quatre types de financement public sont offerts aux candidats et aux partis : les remboursements accordés aux candidats, les remboursements accordés aux partis, le financement annuel des partis (on parle aussi d'« allocations annuelles ») et les crédits d'impôt. L'étude détermine d'abord les critères d'admissibilité à ces types de financement puis compare leur coût aux niveaux fédéral, provincial et territorial.

LES REMBOURSEMENTS ACCORDÉS AUX CANDIDATS

Jusqu'aux années 60 et 70, l'État observait le plus souvent une attitude de laisser-faire à l'égard du financement des partis politiques et des candidats. Ce sont en général des scandales qui ont donné l'impulsion à l'adoption de lois et à la mise en œuvre de réformes dans ce domaine. Parmi les nouvelles mesures, signalons le remboursement partiel, après les élections, des dépenses électorales. Il s'agissait en fait d'une subvention directe destinée à aider les participants à couvrir leurs frais de campagne toujours plus élevés (surtout en raison du coût de la publicité télévisuelle), et à devenir ainsi moins dépendants des dons privés. Le Québec, en 1963, est devenu la première province à mettre en œuvre un système de remboursements et a ainsi fortement contribué à l'adoption d'un modèle semblable au niveau fédéral. Voici ce que le directeur général des élections du Québec, Pierre-F. Côté, a déclaré au sujet du remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et candidates :

> Ces dispositions ont pour effet de donner à tout le monde la possibilité de se porter candidat. Il s'agit d'une révolution importante qui contribue au perfectionnement de notre système démocratique. (Ontario, Commission 1982, 228.)

La mise sur pied des systèmes de financement public s'est accompagnée de l'introduction de plusieurs règles que doivent respecter les partis et les candidats afin de permettre à l'État de rendre compte de ses dépenses au public. Le tableau 6.1 présente en résumé les dispositions régissant le remboursement des dépenses électorales des candidats et candidates au fédéral et dans chaque province et territoire.

Actuellement, sept provinces ainsi que le gouvernement fédéral remboursent les candidats et candidates aux élections, tandis que l'Alberta, la Colombie-Britannique, Terre-Neuve et les deux territoires ne le font pas. Les modalités de remboursement sont à peu près les mêmes partout, mais le seuil d'admissibilité est variable.

Le 10 juillet 1963, le Québec adoptait une nouvelle *Loi électorale* qui, pour la première fois au Canada, établissait un système de remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et candidates (Boyer 1983, 219). En 1977, les dispositions de la *Loi électorale* concernant le remboursement ont été remplacées par la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*. Avant 1981, on remboursait aux candidats 0,15 $ par électeur. Si les dépenses d'un candidat dépassaient ce montant, la province remboursait un cinquième de la partie des dépenses comprises entre 0,15 $ et 0,40 $ par électeur.

Tableau 6.1
Modalités de remboursement des candidats et candidates

Gouvernement	%	Formule
Canada	15	50 % des dépenses jusqu'à concurrence de 50 % du plafond
Alberta	s.o.	Aucune
Colombie-Britannique	s.o.	Aucune
Île-du-Prince-Édouard	15	0,32 $/électeur; minimum : 750 $, maximum : 1 500 $
Manitoba	10	50 % des dépenses jusqu'à concurrence de 50 % du plafond
Nouveau-Brunswick	15	Toutes les dépenses jusqu'à concurrence de 0,35 $/ électeur plus la valeur d'un cachet de première classe par électeur
Nouvelle-Écosse	15	Jusqu'à concurrence de 0,25 $ par électeur (montant indexé en fonction de l'IPC)
Ontario	15	Le plus petit des montants suivants : 20 % du plafond ou les dépenses réelles (le plafond est majoré de 5 000 $ dans les circonscriptions du nord)
Québec	20*	50 % des dépenses jusqu'à concurrence de 50 % du plafond
Saskatchewan	15	50 % des dépenses jusqu'à concurrence de 50 % du plafond
Terre-Neuve	s.o.	Aucune
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	Aucune
Yukon	s.o.	Aucune

Source : L'auteur a extrapolé la formule de remboursement et de crédits d'impôt à partir des lois propres à chaque gouvernement.

*En plus, les candidats peuvent profiter d'un remboursement : s'ils sont élus, s'ils ont été élus aux dernières élections ou s'ils représentent un parti dont le candidat est arrivé premier ou deuxième dans leur circonscription aux dernières élections.

IPC : indice des prix à la consommation; s.o. : sans objet.

En 1981, des modifications apportées à la Loi prévoyaient un remboursement soit de 50 % des dépenses électorales, soit du montant intégral des dépenses jusqu'à concurrence de 0,15 $ par électeur inscrit, si ce dernier montant était le plus élevé. Aujourd'hui, l'article 457 de la *Loi électorale* du Québec prévoit un remboursement de 50 % des dépenses électorales des candidats. Cependant, la Loi prévoit que ces dépenses ne peuvent dépasser 0,80 $ par électeur, sauf dans certaines circonscriptions[3]. Tout candidat est admissible à un remboursement

s'il est élu, s'il obtient au moins 20 % des votes valides, s'il a été élu lors de l'élection précédente ou s'il représente l'un des deux partis dont les candidats ont obtenu le plus grand nombre de votes dans la circonscription lors de l'élection précédente. Le remboursement est versé au représentant officiel du parti politique ou de l'association, selon l'indication fournie par l'agent officiel du candidat dans sa demande de remboursement. Dans le cas d'un candidat indépendant, le remboursement est fait conjointement au candidat et à son agent officiel.

En 1974, pour donner suite aux recommandations formulées par le comité Barbeau en 1966, le gouvernement fédéral adoptait la *Loi sur les dépenses d'élection*, qui établissait un système de remboursement des dépenses électorales des candidats et candidates. Par ailleurs, selon l'article 242 de la *Loi électorale du Canada*, le candidat ayant transmis au directeur général des élections une copie du rapport du vérificateur ainsi qu'une copie des déclarations concernant les dépenses et les contributions est admissible à un remboursement s'il a été élu ou s'il a obtenu au moins 15 % des votes validement exprimés dans sa circonscription. Le montant du remboursement représente soit 50 % des dépenses d'élection du candidat, soit 50 % du plafond des dépenses d'élection, si ce dernier montant est inférieur au premier. Le plafond des dépenses d'élection, quant à lui, correspond à la somme des éléments suivants : 1,00 $ pour chacun des 15 000 premiers noms figurant sur les listes préliminaires des électeurs et électrices de la circonscription, 0,50 $ pour chacun des noms après le 15 000^{e} et jusqu'au 25 000^{e}, et 0,25 $ pour chacun des noms après le 25 000^{e}. On rajuste ce plafond annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation (IPC). De plus, la Loi prévoit un plafond plus élevé pour les circonscriptions couvrant une grande superficie. En effet, si la densité des électeurs dans une circonscription est inférieure à 10 par kilomètre carré, on ajoute 0,15 $ par kilomètre carré au plafond initial calculé selon la méthode indiquée ci-dessus (mais ce montant supplémentaire ne peut dépasser 25 % du plafond initial). En 1988, le directeur général des élections du Canada a remboursé 739 candidats au total (Canada, Élections 1989a, 60). Par ailleurs, étant donné que les candidats sont obligés de rendre compte de leurs dépenses, l'alinéa 243(4)*b*) de la Loi prévoit le remboursement des frais du vérificateur jusqu'à concurrence de 750 $ ou de 3 % des dépenses d'élection du candidat, si ce dernier montant est supérieur au premier; un remboursement minimal de 100 $ est garanti.

En Saskatchewan, c'est l'*Election Act* (Loi électorale) de 1978 qui a instauré un système de remboursement des dépenses électorales des

candidats et candidates (modifiée en 1981). Selon l'alinéa 223(2)*b*) de cette loi, les candidats ayant produit les déclarations nécessaires et ayant obtenu au moins 15 % des votes valides ont droit à un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales, jusqu'à concurrence de 50 % du plafond des dépenses. Le plafond des dépenses électorales des candidats varie selon que la circonscription se trouve dans le nord ou dans le sud de la province. Dans le nord de la province, le plafond est fixé au plus élevé des montants suivants : 19 646 $ (montant établi pour l'année de référence 1981 et rajusté annuellement en fonction de l'IPC) ou 1,31 $ par électeur (montant établi pour l'année de référence 1981 et rajusté annuellement en fonction de l'IPC). Dans le sud de la province, le plafond est soit 26 194 $, soit 2,62 $ par électeur (montants établis pour l'année de référence 1981 et rajustés annuellement en fonction de l'IPC), selon le montant le plus élevé. Le remboursement est fait au représentant du candidat. De plus, un montant rajusté régulièrement est payé aux candidats afin de couvrir les dépenses des vérificateurs. En 1990, cette indemnisation égalait 327 $ ou le montant réel des dépenses, si ce dernier montant était inférieur au premier.

En 1976 et 1977, les lois électorales du Manitoba ont fait l'objet d'un examen minutieux. Le directeur général des élections du Manitoba s'est penché sur leurs aspects techniques et administratifs, tandis que la Commission de réforme du droit les a analysées dans une perspective plus large (Boyer 1983, 171). Ce sont les recommandations résultant de ces études qui étaient à la base de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* de 1980. Malgré ces réformes, toutefois, ce n'est qu'en 1986 que le remboursement des dépenses électorales des candidats et candidates est devenu une réalité. Le système manitobain prévoit le remboursement de 50 % des dépenses électorales réelles du candidat, et ce jusqu'à concurrence de 50 % des dépenses maximales autorisées. Les candidats à une élection tenue dans une circonscription électorale ayant une superficie de moins de 30 000 milles carrés peuvent dépenser 1,25 $ pour chaque nom figurant sur la liste électorale révisée de la circonscription, tandis que ce montant est de 2 $ dans les circonscriptions plus étendues. Il convient de remarquer que le candidat n'a besoin de recueillir que 10 % des votes valides pour avoir droit à un remboursement, tandis qu'au niveau fédéral le seuil d'admissibilité est de 15 %. Par ailleurs, étant donné que l'obligation du candidat de rendre compte de ses dépenses lui impose un fardeau financier supplémentaire, le paragraphe 72(3) de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* du Manitoba prévoit le remboursement des frais de vérification jusqu'à concurrence de 250 $.

En 1974, la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario (communément appelée la commission Camp) a recommandé que le gouvernement rembourse à chaque candidat ou candidate la différence entre ses dépenses et ses recettes, et ce jusqu'à concurrence de 7 500 $ (Ontario, Commission 1974, 40). La *Loi de 1975 portant réforme du financement des élections* (maintenant la *Loi de 1986 sur le financement des élections*) n'a pas tenu compte de cette recommandation, mais elle a établi un autre système de remboursement des dépenses des candidats (Johnson 1991). Ainsi, selon le paragraphe 46(1) de cette loi, les candidats récoltant 15 % des votes valides ont droit à un remboursement équivalant à leurs dépenses réelles ou à 20 % des dépenses maximales autorisées, selon le montant le moins élevé. Les dépenses maximales autorisées sont de 2 $ pour chacun des 15 000 premiers électeurs ayant le droit de voter, 1 $ pour chaque électeur ou électrice après le 15 000e et jusqu'au 25 000e, et 0,25 $ pour chacun des autres électeurs[4]. De plus, la province rembourse les frais de vérification des campagnes électorales des candidats jusqu'à concurrence de 800 $.

En Nouvelle-Écosse, les recommandations de la Royal Commission on Election Expenses and Associated Matters (Commission royale d'enquête sur les dépenses électorales et les questions connexes) ont abouti à l'adoption, le 25 avril 1969, de l'*Elections Act* (Loi électorale). Les recommandations de la commission s'inspiraient fortement de la *Loi électorale* du Québec, adoptée six ans auparavant. Selon le paragraphe 164B(1) de l'*Elections Act* (le paragraphe 182(1) de la présente loi), les candidats et candidates qui sont élus ou qui obtiennent 15 % des votes valides ont droit à un remboursement de 0,25 $ par électeur inscrit (montant établi pour l'année de référence 1969 et rajusté annuellement en fonction de l'IPC). Le paiement est fait au représentant officiel du candidat.

Au Nouveau-Brunswick, la *Loi électorale* a subi des modifications importantes en 1974, mais il a fallu encore attendre l'adoption en 1978 de la *Loi sur le financement de l'activité politique* pour voir l'instauration d'un système de remboursement des dépenses électorales (Mellon 1991). Au départ, le seuil de remboursement avait été fixé à 20 % des votes valides. Afin d'être conséquente avec la législation fédérale, la Loi a été amendée en 1986, ramenant le seuil requis à 15 %. Selon l'alinéa 78(2)*a*) de cette loi, chaque candidat élu ou ayant obtenu 15 % des votes valides a droit à un remboursement soit de la totalité de ses dépenses électorales autorisées, soit d'un montant correspondant à 0,35 $ par électeur inscrit dans la circonscription plus les frais d'envoi à chaque électeur ou électrice de la circonscription d'une lettre d'une once

par courrier de première classe, si ce dernier montant est inférieur au premier. La Loi fixe le plafond légal des dépenses électorales à 1,50 $ pour chaque électeur. Elle prévoit également un remboursement minimal de 7 500 $ et un remboursement maximal de 20 000 $.

Dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, c'est l'*Election Expenses Act* (Loi sur les dépenses électorales) de 1983 qui a institué un système de remboursement des dépenses électorales des candidats et candidates. Selon le paragraphe 10(2) de cette loi (le paragraphe 9(2) de la présente loi), les candidats obtenant 15 % des votes valides ont droit à un remboursement équivalant au plus élevé des montants suivants : 0,32 $ par électeur (montant établi pour l'année de référence 1983 et rajusté annuellement en fonction de l'IPC) jusqu'à concurrence de 1 500 $ ou un montant minimal de 750 $. Le directeur général des élections autorise le paiement du remboursement au représentant officiel du candidat dès que celui-ci a déposé les déclarations nécessaires. Le tableau 6.2 indique le coût total et le coût par électeur des remboursements faits aux candidats au niveau fédéral ainsi que dans chaque province et territoire au cours du dernier cycle électoral.

Tableau 6.2
Remboursements accordés aux candidats et candidates
(dollars de 1989)

Gouvernement (élections)	Remboursement	Montant total par électeur
Canada (1988)	14 417 502	0,82
Alberta (1989)	0	0
Colombie-Britannique (1986)	0	0
Île-du-Prince-Édouard (1989)	81 000	0,91
Manitoba (1988)	724 477	0,99
Nouveau-Brunswick (1987)	831 602	1,86
Nouvelle-Écosse (1988)	1 361 806	2,18
Ontario (1987)	4 036 560	0,67
Québec (1989)	3 613 321	0,77
Saskatchewan (1986)	2 086 422	3,12
Terre-Neuve (1989)	0	0
Territoires du Nord-Ouest (1987)	0	0
Yukon (1989)	0	0

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

Pour permettre une comparaison juste, le tableau montre le coût par électeur. On y voit clairement que le système de remboursement le plus généreux est celui de la Saskatchewan, qui dépense 3,12 $ par électeur, soit plus de trois fois et demie le montant déboursé par le gouvernement fédéral (0,82 $ par électeur). En Nouvelle-Écosse, le coût des remboursements par électeur (2,18 $) est plus de deux fois et demie supérieur au montant dépensé par le fédéral, et au Nouveau-Brunswick, il dépasse légèrement le double de la somme versée par le fédéral. Le coût par électeur dans les provinces du Manitoba (0,99 $) et de l'Île-du-Prince-Édouard (0,91 $) est un peu plus élevé qu'au niveau fédéral. Au Québec et en Ontario, le coût par électeur (0,77 $ et 0,67 $ respectivement) est légèrement plus bas qu'au niveau fédéral.

Étant donné la similarité des dispositions de base des différents systèmes, pourquoi observe-t-on une telle variation du coût ? Le seuil d'admissibilité y est certes pour quelque chose, mais une analyse poussée nous révèle qu'il faut prendre en considération d'autres facteurs. Par exemple, les dispositions de base concernant le remboursement sont les mêmes en Saskatchewan et au Manitoba, mais le seuil d'admissibilité est de 15 % dans la première province contre 10 % seulement dans la deuxième. Le système manitobain pourrait dès lors sembler plus généreux, étant donné qu'il prévoit le remboursement d'un plus grand nombre de candidats et candidates. Le tableau 6.2 indique cependant qu'en Saskatchewan, le coût par électeur du système de remboursement des candidats (3,12 $) se trouve être plus que le triple de ce qu'il est au Manitoba (0,99 $). En effet, parce que le montant des remboursements dans ces provinces est fixé à un pourcentage des dépenses électorales autorisées, c'est le plafond des dépenses qui détermine en grande partie la générosité du système.

LES REMBOURSEMENTS ACCORDÉS AUX PARTIS POLITIQUES

Le remboursement des dépenses électorales des partis politiques constitue le deuxième type de financement public au Canada. On le trouve au niveau fédéral ainsi qu'en Saskatchewan, au Manitoba et en Ontario. Le tableau 6.3 montre les dispositions de base régissant le remboursement des dépenses des partis au niveau fédéral et dans ces trois provinces.

Le gouvernement canadien a lancé son système de remboursement des partis en même temps que son système de remboursement des candidats et candidates. Avant 1983, l'État remboursait aux partis 50 % des frais de leur publicité télévisée et radiodiffusée. Actuellement, l'article 322 de la *Loi électorale du Canada* prévoit le remboursement de 22,5 % des dépenses électorales de tout parti politique inscrit qui a

dépensé un montant égal à au moins 10 % du plafond de ses dépenses d'élection. Pour calculer ce plafond, on multiplie d'abord 0,30 $ par le nombre de noms figurant sur la liste préliminaire des électeurs et électrices, puis on multiplie le produit par une fraction basée sur l'indice des prix à la consommation (IPC); cette fraction est déterminée par le directeur général des élections.

Tableau 6.3
Modalités de remboursement des dépenses électorales des partis politiques

Gouvernement	%	Formule
Canada	s.o.	22,5 % des dépenses pourvu que le parti ait dépensé au moins 10 % de son plafond des dépenses
Alberta	s.o.	Aucune
Colombie-Britannique	s.o.	Aucune
Île-du-Prince-Édouard	s.o.	Aucune
Manitoba	10	50 % des dépenses jusqu'à concurrence de 50 % du plafond
Nouveau-Brunswick	s.o.	Aucune
Nouvelle-Écosse	s.o.	Aucune
Ontario	15	0,05 $ par électeur inscrit
Québec	s.o.	Aucune
Saskatchewan	s.o.	Le plus petit des montants suivants : le plafond des dépenses, indexé annuellement selon l'IPC, ou le tiers des dépenses
Terre-Neuve	s.o.	Aucune
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	Aucune
Yukon	s.o.	Aucune

Source : L'auteur a extrapolé la formule de remboursement et de crédits d'impôt à partir des lois propres à chaque gouvernement.

IPC : indice des prix à la consommation; s.o. : sans objet.

En Saskatchewan, le paragraphe 223(1) de l'*Election Act* (Loi électorale, telle que modifiée en 1981) prévoit le remboursement des partis. Ce paragraphe a été adopté en 1978. Le montant indiqué dans la loi est rajusté annuellement en fonction de l'IPC. En 1986, chaque parti avait droit à un remboursement soit de 140 557 $, soit du tiers de ses dépenses réelles, si ce dernier montant était moins élevé que le premier. Le paiement se fait au représentant officiel du parti inscrit.

En outre, le paragraphe 224(2) prévoit le remboursement des frais de vérification jusqu'à concurrence de 250 $.

Au Manitoba, chaque parti obtenant au moins 10 % des votes valides exprimés a droit à un remboursement de 50 % de ses dépenses réelles ou de 50 % du plafond des dépenses électorales permises au parti, selon le moindre montant. Le plafond correspond à 0,80 $ pour chaque nom figurant sur les listes électorales révisées des circonscriptions où le parti présente un candidat ou une candidate. Par ailleurs, l'alinéa 71(3)*b*) prévoit le remboursement des frais de vérification jusqu'à concurrence de 250 $.

En Ontario, le montant des remboursements faits aux partis politiques n'est pas fixé à un pourcentage des dépenses électorales autorisées, mais plutôt en fonction du nombre d'électeurs inscrits. Ainsi, chaque parti politique ayant obtenu au moins 15 % des votes valides a droit à un remboursement de 0,05 $ par électeur inscrit. De plus, les frais des vérificateurs retenus par les associations de circonscription pour la production des états financiers annuels et des états financiers relatifs aux périodes de campagne électorale sont remboursés jusqu'à

Tableau 6.4
Remboursements accordés aux partis politiques
(dollars de 1989)

Gouvernement (élections)	Remboursement	Montant total par électeur
Canada (1988)	5 205 470	0,30
Alberta (1989)	0	0
Colombie-Britannique (1986)	0	0
Île-du-Prince-Édouard (1989)	0	0
Manitoba (1988)	260 926	0,36
Nouveau-Brunswick (1987)	0	0
Nouvelle-Écosse (1988)	0	0
Ontario (1987)	868 433	0,14
Québec (1989)	0	0
Saskatchewan (1986)	320 470	0,48
Terre-Neuve (1989)	0	0
Territoires du Nord-Ouest (1987)	0	0
Yukon (1989)	0	0

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

concurrence de 400 $. Le tableau 6.4 montre le coût des remboursements faits aux partis politiques après les dernières élections pour lesquelles on dispose de données complètes, au fédéral et dans chaque province et territoire.

Une fois de plus, des différences marquées se manifestent. Ainsi, la Saskatchewan, province où les remboursements aux candidats sont les plus élevés, arrive également en tête (0,48 $ par électeur, soit près de trois fois et demie le taux ontarien) pour ce qui est des remboursements accordés aux partis politiques. Il convient cependant de souligner que les remboursements constituent la seule forme de financement public des candidats et des partis de cette province, car la Saskatchewan n'offre ni allocations annuelles aux partis ni crédits d'impôt pour contributions politiques. Considérant que le plafond des dépenses électorales en Saskatchewan est l'un des plus élevés au Canada, le système de remboursement des dépenses électorales y est plutôt généreux. Cependant, on le verra plus loin, si l'on tient compte de toutes les formes de financement public, le système en vigueur en Saskatchewan coûte relativement peu et n'occupe que le huitième rang sur 13. En matière de remboursements faits aux partis politiques, le Manitoba (0,36 $ par électeur) occupe le deuxième rang, suivi de près par le gouvernement fédéral (0,30 $ par électeur). Le seuil d'admissibilité étant de 15 % en Ontario, il n'est pas étonnant que cette province possède le système le moins onéreux : 0,14 $ par électeur, soit la moitié du coût du système fédéral.

LE FINANCEMENT ANNUEL

Le financement annuel des partis politiques, système que l'on trouve dans les provinces de Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, constitue le troisième type de financement public au Canada. Il s'agit tout simplement d'allocations accordées chaque année aux partis politiques. Ces subventions ont pour but d'assurer aux partis un revenu stable pendant les années sans élections, années où ils reçoivent d'habitude moins de dons privés et où ils n'ont droit à aucune autre forme de financement public, sauf indirectement, sous la forme de stimulants fiscaux. Le choix de ce type de financement est aussi motivé, quoique dans une moindre mesure, par la reconnaissance du fait que les partis ne sont pas seulement des machines électorales, mais accomplissent plusieurs autres fonctions importantes. Les défenseurs du financement annuel affirment qu'un tel système est facile à administrer (parce que le financement est accordé à chaque parti proportionnellement au nombre de votes valides qu'il a recueillis lors du dernier scrutin), qu'il reflète les préférences des électeurs et

électrices, et qu'il est juste et équitable. Voici ce que dit la Commission de réforme du droit du Manitoba au sujet des subventions publiques directes :

> Même si les candidats reçoivent des subventions, les partis sont toujours obligés d'amasser et de dépenser des sommes considérables, et ce non seulement pendant les campagnes électorales, mais aussi dans la période entre les élections. Et malgré l'existence d'un programme de stimulants fiscaux, ils continueront probablement de se tourner vers les sources traditionnelles de financement — les sociétés, les syndicats et les riches particuliers. Une subvention d'État aiderait à alléger cette dépendance et accentuerait l'effet du programme de stimulants fiscaux en répartissant les appuis financiers des partis sur une base populaire plus large. (Manitoba, Law Reform Commission 1977, 46.)

En 1975, le Québec est devenu la première province à instaurer un régime de financement annuel des partis politiques. Des modifications apportées au système en 1977 l'ont rendu plus généreux. Voici ce que stipule l'article 83 de la *Loi électorale* québécoise de 1989 :

> L'allocation vise à rembourser les partis des frais engagés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. Cette allocation n'est versée que si ces frais sont réellement engagés et payés.

Aujourd'hui, le Québec détermine le montant de l'allocation annuelle d'un parti en multipliant la somme de 0,25 $ par le nombre d'électeurs lors de la dernière élection générale. Chaque parti reçoit un montant proportionnel au nombre de votes valides qu'il a obtenus à cette élection. Les allocations sont payées à tous les partis autorisés en 12 versements mensuels. Pour obtenir une autorisation, le parti doit adresser une demande au directeur général des élections. Il peut demander une autorisation s'il s'engage à présenter des candidats dans au moins 10 circonscriptions (l'Assemblée nationale compte 125 sièges). Outre les renseignements habituels sur le parti et les membres de sa direction (notamment leur nom et leur adresse, ainsi que le numéro des comptes bancaires du parti), le chef du parti doit produire le nom, l'adresse et la signature de 1 000 électeurs affirmant être membres ou sympathisants du parti et favorables à la demande d'autorisation. Un parti qui ne présente pas de candidats officiels dans au moins

10 circonscriptions se voit retirer son autorisation. Le tableau 6.5 indique le montant des allocations annuelles accordées aux partis politiques dans chaque année du cycle électoral le plus récent.

Tableau 6.5
Allocations annuelles aux partis politiques, Québec
(pour le dernier cycle électoral, en dollars réels)

Année	Parti libéral	Parti québécois	Parti Égalité	Parti des travailleurs	Parti citron	Total
1986	661 202	461 593	0	0	0	1 122 795
1987	665 642	469 189	0	0	0	1 134 831
1988	665 642	469 189	0	0	0	1 134 831
1989 (année des élections)	646 166	461 306	10 862	505	223	1 119 062
Total	2 638 652	1 861 277	10 862	505	223	4 511 519

Source : Directeur général des élections du Québec.

Le Nouveau-Brunswick a mis sur pied un système de financement annuel des partis en 1978. Conformément à l'article 31 de la *Loi sur le financement de l'activité politique*, le montant maximal de l'allocation d'un parti égale le nombre total de votes valides obtenus par les candidats et candidates du parti multiplié par un montant qui varie annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation. En 1987, ce montant s'établissait à 1,80 $. Voici le texte du paragraphe 34(1) :

> Les partis politiques enregistrés doivent affecter leur allocation annuelle au paiement des frais de leur administration courante, à la diffusion de leurs programmes politiques et à la coordination de l'action politique de leurs membres.

Un parti reçoit une allocation s'il est représenté à l'Assemblée législative ou s'il a présenté au moins 10 candidats aux dernières élections (l'Assemblée législative compte 58 sièges). Si le parti a engagé, pour les activités mentionnées au paragraphe 34(1) cité ci-dessus, des dépenses réelles égales ou supérieures au montant de l'allocation annuelle calculé selon la méthode indiquée ci-dessus, il garde le montant entier. Si, par contre, les dépenses du parti pendant l'année sont inférieures au montant de l'allocation, le solde doit être rendu au ministre des Finances pour être versé au Fonds consolidé. L'allocation

est payée en acomptes trimestriels égaux au dernier jour de mars, de juin, de septembre et de décembre. Aux élections du 13 octobre 1987, les conservateurs n'ont remporté aucun siège à l'Assemblée législative mais ils pouvaient toutefois recevoir leur allocation annuelle. En 1987, le Parti progressiste-conservateur a reçu 348 510 $, le Parti libéral, 303 346 $ et le Nouveau Parti démocratique, 74 923 $. En 1988, les allocations annuelles ont été modifiées en fonction des résultats des élections de 1987. Les libéraux recevaient 490 937 $, les conservateurs, 232 426 $ et les néo-démocrates, 85 735 $. Le tableau 6.6 indique le montant des allocations annuelles accordées aux partis politiques au cours du cycle électoral le plus récent.

Tableau 6.6
Allocations annuelles aux partis politiques, Nouveau-Brunswick
(pour le dernier cycle électoral, en dollars réels)

Année	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique	Parti acadien	Total
1983	293 770	255 700	63 155	5 362	617 987
1984	308 367	268 405	66 293	5 629	648 694
1985	321 140	279 523	69 039	5 862	675 564
1986	333 912	290 640	71 785	0	696 337
1987 (année des élections)	348 510	303 346	74 923	0	726 779
Total	1 605 699	1 397 614	345 195	16 853	3 365 361

Source : Directeur général des élections du Nouveau-Brunswick.

Conformément aux paragraphes 23(1) et 23(2) de l'*Election Expenses Act* (Loi sur les dépenses électorales) de 1983 (les paragraphes 20(1) et 20(2) de la présente loi), l'Île-du-Prince-Édouard détermine l'allocation annuelle d'un parti en multipliant deux chiffres : un montant qui ne dépasse pas 1 $, déterminé par le cabinet (après consultation avec le chef de l'opposition), et le nombre de votes valides aux dernières élections. L'Île-du-Prince-Édouard possède les critères d'admissibilité les plus rigoureux. En effet, n'ont droit à une allocation que les partis détenant au moins deux sièges à l'Assemblée législative, qui compte actuellement 32 membres (16 sièges de 2 membres). Cette exigence, qui entrave l'accès de nouveaux partis aux allocations annuelles, a provoqué une certaine controverse, d'autant plus que le système du Nouveau-Brunswick, la province avoisinante, offre une solution très différente. Par ailleurs, à la différence des lois en vigueur au Québec et

au Nouveau-Brunswick, l'*Election Expenses Act* ne précise pas comment les partis doivent dépenser leur allocation annuelle.

Tableau 6.7
Allocations annuelles aux partis politiques, Île-du-Prince-Édouard
(pour le dernier cycle électoral, en dollars réels)

Année	Parti libéral	Parti progressiste-conservateur	Total
1986–87	45 112	40 837	85 949
1987–88	45 112	40 837	85 949
1988–89 (année des élections)	45 112	40 837	85 949
Total	135 336	122 511	257 847

Source : Directeur général des élections de l'Île-du-Prince-Édouard.

Si l'on calcule le coût par électeur des allocations annuelles pour chaque année du dernier cycle électoral, on voit clairement que les trois systèmes diffèrent considérablement quant aux montants qu'ils accordent aux partis. Le modèle adopté par le Nouveau-Brunswick est de loin le plus généreux. En effet, il accorde un montant de 1,59 $ par électeur par année, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec ne déboursent que 1,04 $ et 0,25 $ respectivement.

LES CRÉDITS D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES

Les stimulants fiscaux sous forme de crédits d'impôt ou de déductions du revenu imposable constituent le dernier type de financement public au Canada. Les déductions du revenu imposable s'appliquent au revenu imposable, tandis que les crédits d'impôt s'appliquent à l'impôt lui-même. Au début, les programmes de crédits d'impôt visaient à élargir les assises financières des partis et des candidats. Faisant référence aux déclarations de certains candidats affirmant qu'il est extrêmement difficile d'amasser l'argent nécessaire pour mener une campagne digne de ce nom, le comité Barbeau a fait le commentaire suivant :

> Le Comité trouve cette situation alarmante. À son avis, on devrait encourager les électeurs à assumer une plus large part des dépenses occasionnées par les campagnes électorales. De façon générale, les candidats ne se sont guère efforcés de recueillir de modestes contributions d'un grand nombre d'électeurs. Au contraire, nos enquêtes démontrent qu'ils visent plutôt à obtenir de fortes contributions d'un nombre limité de personnes. (Canada, Comité 1966, 36.)

Quant aux raisons motivant l'utilisation de crédits d'impôt comme outil d'intervention politique, voici la thèse avancée par Alexander :

> Deux arguments principaux militent en faveur de l'adoption d'un système de stimulants fiscaux pour encourager les contributions politiques. En premier lieu, il représenterait un véritable avantage financier pour les souscripteurs; en deuxième lieu, il existe une certaine force de persuasion psychologique dans l'idée d'une exonération fiscale par laquelle, en fait, l'État encourage les dons aux candidats et aux partis politiques. (Alexander 1961, 11.)

En se servant des crédits d'impôt comme d'un outil d'intervention politique, l'État tente d'encourager chaque citoyen et citoyenne à verser des contributions aux candidats et aux partis politiques. Le crédit d'impôt est censé donner à ces derniers un moyen d'amasser de l'argent tout au long du cycle électoral et non seulement pendant les campagnes électorales. De plus, les contributions versées aux partis politiques ou aux candidats représentent une forme de participation publique qui constitue un élément positif de toute démocratie saine. Comme l'indique le tableau 6.8, seules Terre-Neuve et la Saskatchewan ne se sont pas dotées d'un système de crédits d'impôt.

En 1974, le gouvernement fédéral a lancé un programme de crédits d'impôt pour contributions politiques qui est demeuré inchangé depuis et qui a servi de modèle à plusieurs provinces. Ce système permet aux contribuables, qu'il s'agisse de particuliers ou de sociétés, de réduire leur impôt fédéral d'un montant égal à une partie des dons qu'ils ont faits à des candidats et à des partis politiques fédéraux enregistrés, jusqu'à concurrence de 500 $ (voir le tableau 6.8). Pour demander ce crédit d'impôt, il faut produire des reçus officiels signés par l'agent autorisé du parti ou l'agent officiel du candidat. Ni les particuliers ni les sociétés ne peuvent reporter sur les exercices suivants les contributions faites pendant un exercice donné. En outre, ce crédit d'impôt est destiné uniquement à être déduit de l'impôt payable; donc, si l'on n'a pas d'impôt à payer, on n'aura aucun crédit. Il convient de remarquer que les règles sont légèrement différentes pour les dons aux organismes de charité. Ainsi, le plafond du montant déductible pour des dons de charité est fixé à 20 % du revenu net du particulier ou de la société. De plus, le montant non déduit peut être reporté sur une période de cinq ans. Pour un exercice donné, le donateur a droit à un crédit d'impôt non remboursable égal à 17 % du montant total admissible de ses dons, si ce montant ne dépasse pas 250 $. Si par contre le montant total de ses dons dépasse 250 $, il a droit à un crédit d'impôt égal à 17 %

de la première tranche de 250 $ plus 29 % du restant (c'est-à-dire la partie au-delà de 250 $). Si le montant total des dons ne dépasse pas 1 150 $, le crédit d'impôt pour contributions politiques procure plus d'avantages aux particuliers et aux sociétés que le crédit d'impôt pour dons de charité. Mais au-delà de ce niveau, c'est le crédit pour dons de charité qui devient le plus profitable.

Tableau 6.8
Calcul des crédits d'impôt pour contributions politiques

Gouvernement	Formule
Canada	75 % de la partie des contributions ne dépassant pas 100 $ ou 75 $ plus 50 % de la partie des contributions entre 100 $ et 550 $ ou 300 $ plus 33,3 % de la partie des contributions entre 550 $ et 1 150 $ Crédit d'impôt maximum : 500 $ (pour une contribution de 1 150 $)
Alberta	75 % de la partie des contributions ne dépassant pas 150 $ ou 112,50 $ plus 50 % de la partie des contributions entre 150 $ et 825 $ ou 450 $ plus 33,3 % de la partie des contributions dépassant 825 $ Crédit d'impôt maximum : 750 $ (pour une contribution de 1 725 $)
Colombie-Britannique	Même formule qu'au fédéral
Île-du-Prince-Édouard	Même formule qu'au fédéral
Manitoba	Même formule qu'au fédéral
Nouveau-Brunswick	Même formule qu'au fédéral
Nouvelle-Écosse	Même formule qu'au fédéral
Ontario	75 % de la partie des contributions ne dépassant pas 200 $ ou 150 $ plus 50 % de la partie des contributions entre 200 $ et 800 $ ou 450 $ plus 33,3 % de la partie des contributions entre 800 $ et 1 700 $ Crédit d'impôt maximum : 750 $
Québec	50 % de la partie des contributions ne dépassant pas 280 $
Saskatchewan	Aucune
Terre-Neuve	Aucune
Territoires du Nord-Ouest	100 % de la partie des contributions ne dépassant pas 100 $ 50 % de la partie des contributions entre 100 $ et 800 $ Crédit d'impôt maximum : 500 $
Yukon	Même formule qu'au fédéral

Source : L'auteur a extrapolé la formule de remboursement et de crédits d'impôt à partir des lois propres à chaque gouvernement.

La Colombie-Britannique (en 1979), le Manitoba (en 1980 pour les particuliers et en 1981 pour les sociétés), la Nouvelle-Écosse (en 1981), le Nouveau-Brunswick (en 1980), l'Île-du-Prince-Édouard (en 1985) et

le Yukon (en 1982) ont tous adopté des systèmes de crédits d'impôt pour contributions politiques qui sont identiques au système fédéral. Par contre, l'Alberta, l'Ontario et le Québec ont chacun un système distinct. Les Territoires du Nord-Ouest offrent le même crédit maximal que le système fédéral mais se servent d'une formule de calcul différente (voir le tableau 6.8).

Au Québec, des lois sur le financement des élections ont été adoptées dès 1963 et modifiées en 1975, mais ce n'est qu'avec la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* de 1977 et les modifications apportées cette même année à la *Loi sur les impôts* que la province s'est dotée d'un système de crédits d'impôt pour contributions politiques. Cette législation interdisait aux sociétés et aux syndicats de faire des contributions, réservant ce droit seulement aux électeurs et électrices. Si un électeur faisait un don à un candidat ou à un parti politique, il pouvait déduire de son impôt payable un montant égal à 50 % de la première tranche de 100 $ de sa contribution et à 25 % de la deuxième tranche de 100 $. La déduction maximale était donc de 75 $. Des modifications apportées à la législation en 1983 ont augmenté la limite de façon à autoriser le donateur à déduire 50 % de la première tranche de 280 $ de sa contribution. L'Alberta et l'Ontario font preuve de plus de générosité à cet égard, offrant un crédit d'impôt maximal de 750 $, tandis que la législation du gouvernement fédéral et de la plupart des provinces prévoit un crédit d'impôt maximal de 500 $.

En 1977, l'Assemblée législative de l'Alberta a adopté l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act* (Loi sur le financement des élections et la divulgation des contributions), qui établissait un système de crédits d'impôt pour contributions politiques comme seul instrument de financement public des candidats et des partis de la province. Les dispositions concernant les crédits d'impôt pour contributions politiques étaient les mêmes pour les particuliers que pour les sociétés, mais elles ont été incluses séparément dans l'*Alberta Income Tax Act* (Loi de l'impôt sur le revenu de l'Alberta) et l'*Alberta Corporate Income Tax Act* (Loi de l'impôt sur le revenu des sociétés) (maintenant l'*Alberta Corporate Tax Act*). Le particulier ou la société qui fait un don d'argent à un parti inscrit, à une association de circonscription ou à un candidat a droit à un certain crédit qu'il peut déduire de son impôt payable. Le crédit maximal est de 750 $, accordé pour une contribution de 1 725 $. Les particuliers peuvent reporter leurs dons sur une période ne dépassant pas quatre ans, mais les sociétés ne jouissent pas de ce droit. Par ailleurs, ni les particuliers ni les sociétés ne peuvent se prévaloir d'un crédit d'impôt plus élevé que le montant de leur impôt payable.

En 1975, l'Ontario adoptait la *Loi de 1975 portant réforme du financement des élections* et apportait des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, à la *Loi sur les compagnies* de l'Ontario et à la *Loi électorale* qui ont notamment eu pour effet de créer un système de crédits d'impôt pour contributions politiques. Issu des recommandations de la commission Camp (Ontario, Commission 1974, 32), le système ontarien était identique au modèle fédéral pour ce qui est des contributions individuelles, mais il accordait un traitement un peu différent aux sociétés, assujetties à l'impôt ontarien sur les sociétés. Le particulier qui versait des contributions aux partis politiques inscrits, aux candidats et aux associations de circonscription avait droit à un crédit d'impôt ne dépassant pas 500 $. Le particulier qui n'avait pas d'impôt à payer pour un exercice donné ne pouvait ni demander de crédit pour l'exercice en question ni reporter les contributions sur les exercices suivants. La société, quant à elle, pouvait déduire de son revenu imposable ses contributions aux partis politiques inscrits, aux candidats et aux associations de circonscription jusqu'à concurrence de 4 000 $ et, en outre, elle pouvait reporter ses contributions sur un nombre illimité d'exercices. Ainsi, à un taux d'imposition de 15 %, les sociétés pouvaient obtenir une déduction du revenu imposable d'au plus 600 $, plutôt que de 500 $, comme c'était le cas pour les particuliers.

Ce système de crédits d'impôt est demeuré inchangé jusqu'en 1986, année au cours de laquelle l'Ontario a adopté la *Loi de 1986 sur le financement des élections* et modifié le régime de crédits d'impôt afin de le rendre plus généreux. Comme le montre le tableau 6.8, la valeur maximale du crédit d'impôt en Ontario est aujourd'hui de 750 $, plutôt que de 500 $ comme c'était le cas auparavant. Les sociétés sont maintenant autorisées à déduire jusqu'à 7 000 $ de leur revenu imposable. À un taux d'imposition de 15 %, cela représente une déduction du revenu imposable maximale de 1 050 $. Par ailleurs, les contributions peuvent être reportées intégralement ou en partie sur un nombre illimité d'exercices ultérieurs. Ces modifications, qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1986, donnaient suite aux recommandations formulées par la Commission sur le financement des élections à l'effet d'augmenter les crédits d'impôt afin de corriger les effets de l'inflation. Il ne s'agissait ni d'un changement de politique majeur de la part du gouvernement ni d'une mesure qui devait modifier d'une façon importante le comportement des donateurs. En fait, la modification du système de crédits d'impôt n'était même pas une initiative du Trésor. Elle n'était donc pas considérée comme une question de

budget mais plutôt comme un « rajustement » incorporé dans la *Loi de 1986 sur le financement des élections*[5].

Une comparaison des deux systèmes d'allégement fiscal fait ressortir clairement que le système de crédits d'impôt, qu'il s'agisse du modèle fédéral ou du modèle ontarien pour les particuliers, est légèrement plus généreux que le système de déduction du revenu imposable offert aux sociétés ontariennes (Pappin 1976). Autrement dit, le système de crédits d'impôt de l'Ontario procure un peu plus d'avantages aux donateurs individuels qu'aux sociétés.

Deux provinces, l'Ontario et le Québec, ont récemment apporté des modifications à leur système de crédits d'impôt. Il convient donc de les examiner de plus près. Avant de procéder à une évaluation de l'impact de ces changements, notons que le nombre et la valeur des contributions faites aux candidats et aux partis politiques ont tendance à suivre une évolution cyclique. Autrement dit, les contributions augmentent généralement avant une élection pour atteindre un sommet en année électorale et diminuer l'année suivante. Les tableaux 6.9 et 6.10 indiquent le montant total des contributions faites à chacun des grands partis ontariens et québécois, tandis que l'annexe B compare le nombre et le montant des contributions déclarées avec les crédits d'impôt pour contributions politiques réclamés.

Étant donné la nature cyclique des contributions, il est important que les comparaisons portent sur les années correspondantes (tous les montants ci-dessous sont exprimés en dollars de 1989). En Ontario, le nombre réel de demandes de crédits était de 41 140 en 1986 — année de l'entrée en vigueur des modifications — contre 36 270 en 1984 — année venant immédiatement avant l'année électorale dans le cycle précédent. Le coût des crédits d'impôt demandés en 1986 s'élevait à 3 938 700 $, contre 3 606 299 $ en 1984. Le montant total des contributions versées aux trois grands partis politiques en Ontario, qui était de 12 608 967 $ en 1984, est passé à 6 343 595 $ en 1986. Pour ce qui est des années électorales, en 1985 le montant des crédits d'impôt demandés était de 5 767 688 $, tandis qu'en 1987 il s'élevait à 6 808 333 $. Le nombre de demandes a également connu une hausse entre 1985 et 1987, passant de 56 270 à 65 130[6]. En revanche, le montant total des contributions, qui s'élevait à 21 806 350 $ en 1985, a baissé à 14 337 701 $ en 1987. Ainsi, le nombre et le montant des crédits d'impôt réclamés ont augmenté quelque peu à la suite des modifications apportées au système, tandis que le montant total des contributions reçues par les partis a diminué. Il est cependant difficile de déterminer jusqu'à quel point on peut attribuer ces tendances aux modifications du système

plutôt qu'à l'évolution de la conjoncture politique (comme l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement minoritaire en 1985, une situation qui laissait prévoir un nouvel appel aux urnes dans relativement peu de temps).

Tableau 6.9
Contributions totales aux grands partis politiques, Ontario (y compris les associations de circonscriptions)
(en dollars de 1989)

Année	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique	Total
1976	3 112 548	324 216	1 525 133	4 961 897
1977	5 077 747	1 320 420	1 286 133	7 684 300
1978	3 160 741	522 571	1 093 911	4 777 223
1979	4 689 055	1 322 839	2 459 675	8 471 569
1980	5 398 097	1 492 526	2 673 924	9 564 547
1981	11 193 039	5 532 527	3 077 693	19 803 259
1982	5 865 823	2 020 189	3 749 694	11 635 706
1983	6 493 580	1 843 613	3 429 910	11 767 103
1984	7 438 939	1 751 906	3 418 122	12 608 967
1985	12 073 976	5 650 532	4 081 842	21 806 350
1986	2 401 752	1 720 392	2 221 451	6 343 595
1987	4 257 670	7 107 915	2 972 116	14 337 701
1988	1 063 632	2 219 679	2 273 764	5 557 075
Total	72 226 599	32 829 325	34 263 368	139 319 292

Source : Adaptation de Johnson 1991, tableau 2.1.

Le Québec a apporté des modifications à son système de crédits d'impôt en 1983 dans le but de le rendre plus généreux et aussi pour corriger les effets de l'inflation (voir le tableau 6.10). Ces modifications, qui sont entrées en vigueur le 21 décembre 1983[7], ont-elles eu des répercussions sur le nombre et le montant des crédits d'impôt demandés ? En 1984, on comptait 43 820 demandes de crédits, tandis qu'il y en avait 77 630 en 1979 (l'année venant immédiatement avant l'année électorale du cycle précédent). Le montant total des crédits d'impôt réclamés était de 1 912 338 $ en 1984 et de 2 818 230 $ en 1979. Le montant total des contributions versées aux deux principaux partis

politiques s'élevait à 6 377 113 $ en 1984, comparativement à 9 310 638 $ en 1979. Pour ce qui est des années électorales, on remarque que le coût des crédits d'impôt a subi une légère baisse entre 1980 et 1985, passant de 2 929 732 $ à 2 831 000 $, tandis que le nombre de demandes, qui était de 90 360 en 1980, a chuté à 53 570 en 1985. Le montant total des contributions a augmenté légèrement entre 1980 et 1985, passant de 10 159 321 $ à 12 287 917 $. Dans l'évaluation de ces données, il ne faut pas oublier que le climat politique précédant le référendum de 1980 a peut-être eu une incidence sur le nombre d'électeurs et électrices qui ont fait des contributions en 1979 et 1980. Après 1980, le nombre et le montant des contributions ont connu une baisse importante, mais en 1984 on remarque un renversement de cette tendance et aussi une hausse des contributions faites au Parti libéral du Québec. Il est donc impossible d'affirmer que le fait de doubler la valeur du crédit d'impôt québécois a eu un effet important sur les contributions politiques au Québec.

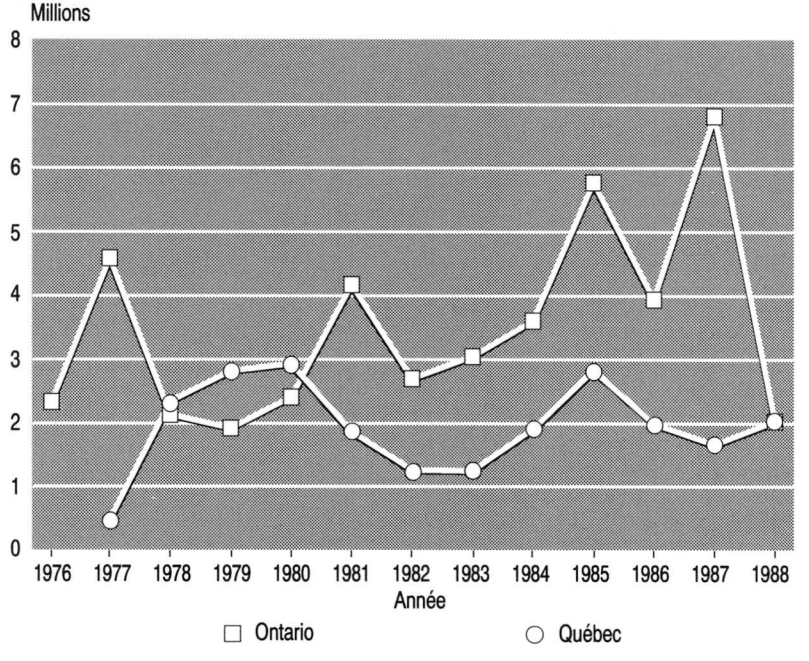
Tableau 6.10
Contributions totales aux grands partis politiques, Québec
(en dollars de 1989)

Année	Parti libéral	Parti québécois	Total
1976	n.d.	n.d.	n.d.
1977	n.d.	n.d.	n.d.
1978	3 584 658	3 859 828	7 444 486
1979	4 835 581	4 475 057	9 310 638
1980	4 049 489	6 109 832	10 159 321
1981	1 083 557	5 109 832	6 193 389
1982	1 359 120	2 698 202	4 057 322
1983	2 328 136	2 111 150	4 439 286
1984	4 267 895	2 109 218	6 377 113
1985	7 608 589	4 679 328	12 287 917
1986	7 467 304	953 902	8 421 206
1987	7 145 579	916 902	8 062 481
1988	7 602 821	1 286 414	8 889 235
Total	51 332 729	34 309 665	85 642 394

Source : Adaptation de Massicotte 1991, tableau 1.9.

n.d. : non disponible.

Figure 6.1
Coût des crédits d'impôt pour contributions politiques accordés aux particuliers, Ontario et Québec
(en dollars de 1989)



Revenu Canada gère toutes les demandes de crédits d'impôt provincial pour contributions politiques versées par les particuliers et les sociétés, sauf celles faites en Alberta et en Ontario. En vertu d'une entente avec le gouvernement fédéral, ces deux provinces gèrent elles-mêmes les demandes présentées par les sociétés. L'Alberta, mais non l'Ontario, publie dans un rapport annuel le montant total des contributions qui sont faites par des sociétés et qui donnent droit au crédit d'impôt provincial pour contributions politiques.

L'examen du coût annuel par électeur des crédits d'impôt permet de faire des observations intéressantes (voir le tableau 6.11). Ainsi, c'est le Manitoba qui accorde le plus de crédits annuellement par électeur (1,40 $), suivi de la Colombie-Britannique (1,20 $). Dans les deux cas, le coût dépasse de loin celui du système fédéral (0,75 $). En Ontario (0,89 $) et en Nouvelle-Écosse (0,87 $), le coût est légèrement supérieur à celui du système fédéral. Il convient cependant de remarquer que le chiffre pour l'Ontario (0,89 $) ne reflète pas les crédits d'impôt sur les contributions faites par des sociétés. Si on les incorporait dans les calculs, le coût ontarien serait un peu plus élevé. Le Nouveau-Brunswick

(0,55 $), le Yukon (0,53 $), l'Alberta (0,47 $) et les Territoires du Nord-Ouest (0,42 $) ont des coûts légèrement inférieurs à celui du système fédéral. Quant au Québec, son coût annuel relativement peu élevé de 0,30 $ par électeur s'explique en partie par la disposition législative qui réserve aux particuliers le droit de faire des contributions. Finalement, l'Île-du-Prince-Édouard a le coût annuel le plus bas en matière de crédits d'impôt, soit 0,17 $ par électeur. L'annexe B présente des tableaux contenant des données complètes sur les crédits d'impôt pour contributions politiques aux niveaux fédéral et provincial.

Tableau 6.11
Crédits d'impôt pour contributions politiques
(dernier cycle électoral, dollars de 1989)

Gouvernement	Crédits d'impôt réclamés	Coût des crédits d'impôt par électeur et par année
Canada	53 039 785	0,75
Alberta	1 393 351	0,47
Colombie-Britannique	6 378 209	1,20
Île-du-Prince-Édouard	332 555	0,17
Manitoba	2 045 906	1,40
Nouveau-Brunswick	1 385 246	0,55
Nouvelle-Écosse	2 179 832	0,87
Ontario	10 747 033	0,89
Québec	5 691 355	0,30
Saskatchewan	0	0
Terre-Neuve	0	0
Territoires du Nord-Ouest	37 126	0,42
Yukon	31 731	0,53

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

Note : Les données pour l'Ontario ne comprennent pas les contributions des sociétés.

LE COÛT TOTAL DU FINANCEMENT PUBLIC

En additionnant le coût de chacune des quatre formes de financement public, il est possible d'en déterminer le coût total. Comme l'indiquent la figure 6.2 et le tableau 6.12, le système fédéral se situe à peu près à la médiane pour ce qui est du coût total annuel, par électeur, du financement public.

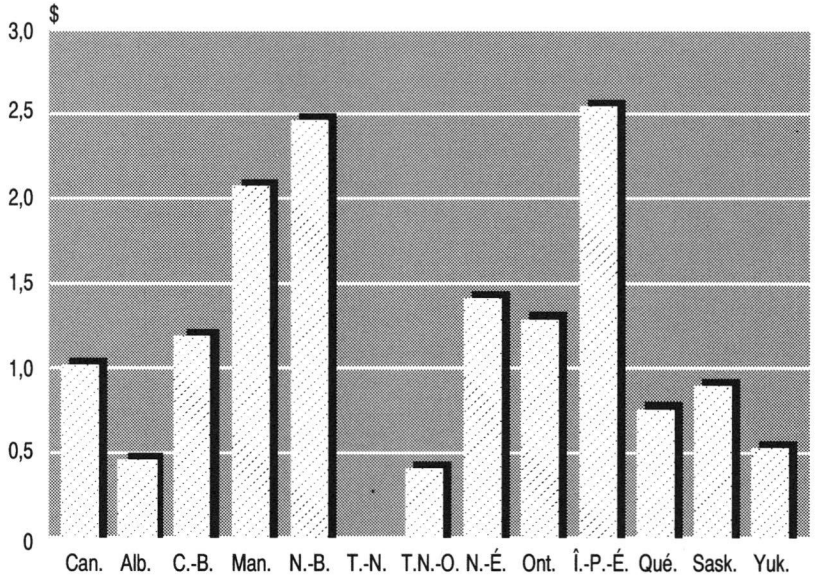
Tableau 6.12
Financement public total accordé aux partis politiques et aux candidats par électeur et par année
(en dollars de 1989)

Gouvernement (élections)	Total	Coût total par électeur
Canada (1988)	72 662 758	1,03
Alberta (1989)	1 393 351	0,47
Colombie-Britannique (1986)	2 126 069	1,20
Île-du-Prince-Édouard (1989)	682 038	2,55
Manitoba (1988)	3 031 310	2,08
Nouveau-Brunswick (1987)	6 195 949	2,47
Nouvelle-Écosse (1988)	3 541 638	1,42
Ontario (1987)	10 747 033	1,29
Québec (1989)	14 125 769	0,76
Saskatchewan (1986)	2 406 893	0,90
Terre-Neuve (1989)	0	0
Territoires du Nord-Ouest (1987)	37 126	0,42
Yukon (1989)	31 731	0,53

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

Le modèle utilisé par l'Île-du-Prince-Édouard, combinant remboursement des candidats, financement annuel des partis politiques et crédits d'impôt pour contributions politiques, constitue de loin le plus généreux système de financement public des candidats et des partis politiques. Son coût annuel par électeur s'élève à 2,55 $. Vient, au deuxième rang, le système de financement public du Nouveau-Brunswick, dont le coût annuel par électeur est de 2,47 $. Au Manitoba, le système de financement public coûte annuellement au gouvernement 2,08 $ par électeur, en Nouvelle-Écosse, ce chiffre est de 1,42 $, et en Colombie-Britannique[8], de 1,20 $. Le système fédéral occupe le septième rang, avec un coût annuel par électeur de 1,03 $. Ensuite, on retrouve les systèmes de financement public de la Saskatchewan (0,90 $) et du Québec (0,76 $). Au Yukon, le système de crédits d'impôt constitue le seul instrument de financement public et coûte annuellement 0,53 $ par électeur. Finalement, l'Alberta (0,47 $) et les Territoires du Nord-Ouest (0,42 $) ont les coûts les plus bas.

Figure 6.2
Financement public annuel (tous genres confondus) par électeur
(en dollars de 1989)



Note : Les données pour l'Ontario ne comprennent pas les crédits d'impôt pour les sociétés. Le crédit d'impôt est la seule forme de financement en Alberta, en Colombie-Britannique, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Yukon.

Pourquoi l'Île-du-Prince-Édouard a-t-elle choisi des allocations annuelles plutôt que des remboursements comme moyen de subventionner ses partis ? Pourquoi Terre-Neuve ne possède-t-elle aucun système de financement public et pourquoi la Saskatchewan n'a-t-elle adopté aucun régime de crédits d'impôt[9]? La présente étude n'a pas pour but d'éclaircir les raisons profondes motivant un gouvernement donné à adopter ou à rejeter tel ou tel système de financement public et à choisir certains instruments d'intervention politique. Toutefois, certaines observations générales s'imposent. D'abord, la législation sur les élections et la présence ou l'absence de systèmes de financement public sont en grande partie un reflet de la culture politique de chaque province ou territoire et de l'ensemble du pays. En deuxième lieu, on note que la plupart des gouvernements ont eu l'occasion d'étudier la législation fédérale et la législation québécoise avant d'instaurer leur propre régime.

Il existe bien sûr une diversité d'instruments d'intervention politique. Les raisons qui poussent un gouvernement à en choisir un plutôt qu'un autre tiennent en grande partie à son orientation et à la

situation politique. Le coût du financement indirect sous la forme de mesures d'allégement fiscal est moins visible parce que le gouvernement subventionne une activité sans verser de fonds publics (Woodside 1983). Par contre, le financement direct sous forme d'allocations annuelles ou de remboursements faits aux partis et aux candidats exige des prélèvements sur le Trésor public et son coût est donc plus visible. Les sondages indiquent que le public n'est pas favorable aux systèmes de remboursement des partis et des candidats. À la question : « Selon vous, faudrait-il que le gouvernement rembourse intégralement l'argent dépensé par les partis et les candidats pendant une campagne électorale, qu'il le rembourse en partie, ou qu'il ne le rembourse pas du tout ? », 64 % des personnes interrogées se sont prononcées contre tout remboursement. Par ailleurs, à la moitié des personnes sondées on a posé la question : « Les personnes qui contribuent financièrement à des partis politiques devraient-elles bénéficier de crédits d'impôt destinés à réduire leur impôt sur le revenu ? », tandis qu'à l'autre moitié on a demandé : « Les personnes qui contribuent financièrement à des partis politiques devraient-elles bénéficier d'un crédit d'impôt semblable à celui accordé pour les dons de charité ? ». Les opinions étaient assez partagées dans les deux cas. À la première question, 47,2 % ont répondu « oui » et 52,8 % « non », et à la deuxième question, 46,5 % ont dit « oui » et 53,5 % « non ». Notons que les partisans des crédits d'impôt sont également favorables au remboursement des partis et des candidats, tandis que les opposants aux crédits d'impôt rejettent fermement le remboursement des partis tout comme celui des candidats. Les personnes qui s'opposent tant au remboursement qu'aux crédits d'impôt sont plus nombreuses, dans une proportion de 3 contre 2, que celles qui donnent leur appui à l'un comme à l'autre système (Blais et Gidengil 1991).

L'Alberta, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest et le Yukon n'accordent à leurs candidats et à leurs partis politiques qu'un financement indirect sous forme de crédits d'impôt. Dans le cycle électoral le plus récent, les remboursements directs représentaient 73 % du financement accordé par le Canada aux candidats ainsi qu'aux partis politiques, tandis que le financement indirect, sous forme de crédits d'impôt, y intervenait pour 27 %. Le financement public indirect représentait 69 % du total en Ontario, 67 % au Manitoba, et 62 % en Nouvelle-Écosse. Par contre, le financement direct, sous forme de remboursements aux candidats et d'allocations annuelles, représentait 78 % du financement public accordé aux partis et aux candidats au Nouveau-Brunswick et 60 % au Québec. Dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, les méthodes directe et indirecte de financement public avaient à peu près la même importance (52 % et 48 % respectivement). Enfin,

la Saskatchewan n'offrait que du financement direct aux partis et aux candidats.

Une forme de financement public indirect généralement négligée dans les études est le temps d'antenne gratuit fourni en vertu des règlements fédéraux sur la radio et la télévision. La valeur marchande du temps d'antenne offert gratuitement pendant les élections de 1988 est estimée à 169 500 $ pour la radio, et à 6 144 997 $ pour la télévision, soit un coût par électeur de 0,01 $ et de 0,37 $ respectivement, en dollars de 1989 (Michaud et Laferrière 1991).

Trois des quatre systèmes de financement public les plus généreux au Canada se trouvent dans les provinces atlantiques, où la population est relativement peu nombreuse et où l'intervention du gouvernement et les politiques de l'État-providence ont traditionnellement joué un rôle plus important qu'ailleurs. La tradition albertaine, par contre, encourage moins l'intervention de l'État. Cela explique, peut-être, pourquoi les crédits d'impôt constituent la seule forme de financement public en Alberta et pourquoi le système albertain coûte moins cher au Trésor public que tout autre système au Canada, à une exception près.

LE COÛT DE L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

La présente étude se penche aussi sur les coûts de l'administration des élections, un aspect particulièrement important de la démocratie. La partie qui suit s'intéresse d'abord au coût du recensement puis au coût total de l'administration des élections[10].

Au Canada, le gouvernement fédéral ainsi que tous les gouvernements provinciaux et territoriaux effectuent un recensement avant les élections. Autrement dit, ils dressent systématiquement la liste de toutes les personnes ayant le droit de voter. Comme l'indique le tableau 6.13, le coût du recensement varie énormément d'une province ou d'un territoire à l'autre. Par contre, il y avait beaucoup moins de variations dans le coût du recensement effectué par le gouvernement fédéral dans chaque province et territoire en 1988. Il faut signaler que les données du tableau 6.13 incluent les coûts de révision et d'impression des listes de recensement.

Comme le montre le tableau 6.13, le recensement provincial en Colombie-Britannique est de loin le plus onéreux — il coûte quelque deux fois et demie plus cher que le recensement fédéral dans la même province et presque huit fois plus que le recensement provincial au Manitoba. La Colombie-Britannique est la seule province canadienne à se servir d'une liste permanente des électeurs et électrices, ce qui rend les comparaisons un peu difficiles. Ainsi, pour déterminer avec

Tableau 6.13
Coût total du recensement pour les élections fédérales de 1988 par province et pour les élections provinciales
(dernières élections, en dollars de 1989)

Gouvernement (recensement)	Coût du recensement	Coût total par électeur	Coût total du recensement fédéral de 1988 par province	Coût total par électeur
Canada (1988)	36 017 244	2,04	—	—
Alberta (1988)	3 317 041	2,25	3 125 290	2,01
Colombie-Britannique (1985)	5 215 000	4,98	4 086 486	2,09
Île-du-Prince-Édouard (1989)	250 000	2,82	159 002	1,79
Manitoba (1988)	461 731	0,63	1 428 134	1,96
Nouveau-Brunswick (1987)	574 731	1,15	1 025 726	2,02
Nouvelle-Écosse (1988)	871 641	1,49	1 191 594	1,85
Ontario (1987)	13 636 328	2,25	13 012 777	2,06
Québec (1989)	9 433 461	2,02	9 926 452	2,09
Saskatchewan (1986)	689 869	1,03	1 290 260	1,91
Terre-Neuve (1989)	791 775	2,19	689 352	1,79
Territoires du Nord-Ouest (1987)	28 606	1,29	50 353	1,68
Yukon (1989)	60 000	3,98	31 812	1,95

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

exactitude combien le recensement avait vraiment coûté au Trésor public, il a fallu incorporer dans les calculs non seulement le coût du recensement comme tel, effectué pour réviser la liste, mais aussi les dépenses annuelles occasionnées par la gestion de la liste. De plus, il convient de noter que certaines municipalités en Colombie-Britannique utilisent (et, dans certains cas, mettent à jour) la liste provinciale pour les élections municipales, moyennant un paiement minime. Au Yukon, le recensement provincial coûte 3,98 $ par électeur au Trésor public, comparativement à 2,82 $ dans l'Île-du-Prince-Édouard. Par coïncidence, l'Alberta et l'Ontario ont un coût identique de 2,25 $ par électeur; ils sont suivis de près par Terre-Neuve, où le coût est de 2,19 $ par électeur. Le recensement fédéral occupe le sixième rang, avec un coût de 2,04 $ par électeur. Le coût du système québécois est de 2,02 $ par électeur et celui de la Nouvelle-Écosse de 1,29 $. Chose surprenante, le recensement ne coûte que 1,29 $ par électeur dans les Territoires du Nord-Ouest. Au Nouveau-Brunswick, le coût est de 1,15 $ par électeur,

et en Saskatchewan, de 1,03 $. Enfin, le système de recensement manitobain est de loin le moins onéreux (0,63 $ par électeur) des 13 systèmes.

Le coût total de l'administration des élections

Combien coûte la démocratie électorale ? Le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires ont tous des dispositions dans leur législation qui les obligent à rendre des comptes annuellement de même qu'après les élections, mettant ainsi à la disposition des chercheurs des renseignements sur le coût des élections. Il est assez curieux donc que ces données n'aient pas fait l'objet d'une étude approfondie. L'analyse qui suit porte sur le coût total de l'administration des élections, qui englobe le coût du recensement, les dépenses de fonctionnement, les dépenses de l'administration centrale, les frais d'impression des bulletins de vote et les honoraires des directeurs du scrutin, ainsi que toutes les autres dépenses engagées.

Pour le niveau fédéral ainsi que pour chaque province et territoire, on a calculé le coût total représenté par la somme de toutes les dépenses spécifiquement liées à l'administration des dernières élections pour lesquelles on dispose de données. Ensuite, on a divisé ce montant par le nombre d'électeurs inscrits ayant le droit de voter à ces élections, pour arriver ainsi au coût par électeur. Les résultats sont présentés au tableau 6.14. Le coût de l'administration des élections provinciales ou territoriales varie beaucoup d'une province ou d'un territoire à l'autre. Par contre, comme dans le cas du recensement, il y avait beaucoup moins de différences entre Ottawa et les provinces pour ce qui est du coût, par province, de l'administration des élections fédérales de 1988.

Comme le montre le tableau 6.14, ce sont les Territoires du Nord-Ouest (21,51 $ par électeur), le Yukon (14,60 $) et l'Île-du-Prince-Édouard (12,10 $) qui ont les frais d'administration les plus élevés. La Colombie-Britannique, à cause du coût beaucoup plus élevé de son système d'inscription des électeurs et électrices, occupe le quatrième rang avec des frais d'administration de 11,79 $ par électeur. Viennent ensuite le Québec (8,79 $) et la Nouvelle-Écosse (8,53 $). L'administration des élections terre-neuviennes de 1989 a coûté 6,95 $ par électeur, et celle des élections tenues au Nouveau-Brunswick en 1987, 6,36 $ par électeur. Quant aux élections fédérales de 1988, leur administration a coûté 6,25 $ par électeur, soit un peu moins que la médiane. Les élections ontariennes de 1987 ont entraîné des frais d'administration de 5,52 $ par électeur, et celles de l'Alberta en 1989 ont coûté 4,69 $ par électeur. Enfin, les frais d'administration des élections manitobaines de 1988, à 3,65 $ par électeur, étaient de loin les moins élevés au Canada.

Tableau 6.14
Coût total de l'administration des élections fédérales de 1988 par province et des élections provinciales
(dernières élections, en dollars de 1989)

Gouvernement (recensement)	Coût de l'administration des élections	Coût total par électeur	Coût de l'administration des élections fédérales de 1988 par province	Coût total par électeur
Canada (1988)	110 288 920	6,25	—	—
Alberta (1989)	6 907 112	4,69	9 545 115	6,14
Colombie-Britannique (1986)	20 867 215	11,79	12 280 318	6,29
Île-du-Prince-Édouard (1989)	1 080 000	12,10	588 793	6,62
Manitoba (1988)	2 661 102	3,65	4 477 896	6,14
Nouveau-Brunswick (1987)	3 192 098	6,36	3 369 269	6,65
Nouvelle-Écosse (1988)	5 316 172	8,53	3 369 269	5,92
Ontario (1987)	33 502 853	5,52	37 949 720	6,01
Québec (1989)	41 071 124	8,79	29 818 495	6,29
Saskatchewan (1986)	4 068 277	6,07	4 175 098	6,18
Terre-Neuve (1989)	2 514 200	6,95	2 363 663	6,15
Territoires du Nord-Ouest (1987)	478 002	21,51	289 229	9,62
Yukon (1989)	220 410	14,60	135 135	8,28

Source : Directeurs généraux des élections et autres responsables.

CONCLUSION

Dans la présente étude, on a examiné les différents types de financement public de l'activité politique et des opérations électorales au Canada, notamment en comparant les dispositions spécifiques de chaque régime ainsi que leur coût. Cette analyse permet de faire quatre observations importantes. D'abord, le niveau de financement public varie considérablement, et l'écart entre le coût maximal et le coût minimal de chaque type de financement est significatif. Ainsi, la valeur des remboursements consentis aux candidats et candidates en Saskatchewan est plus de trois fois et demie supérieure au chiffre ontarien correspondant. De même, la valeur des remboursements accordés aux partis en Ontario n'atteint même pas le tiers de la valeur des remboursements semblables faits en Saskatchewan. Quant au coût annuel par électeur du financement annuel, il est six fois plus élevé au Nouveau-Brunswick qu'au Québec. Mais l'écart le plus important se manifeste dans les régimes de crédits d'impôt pour contributions politiques. En effet, le coût du système de

crédits d'impôt est huit fois plus élevé au Manitoba que dans l'Île-du-Prince-Édouard. Pour ce qui est du coût total annuel par électeur du financement public des candidats et des partis, c'est l'Île-du-Prince-Édouard qui occupe le premier rang. Le coût dans cette province est en effet six fois plus élevé que dans les Territoires du Nord-Ouest et représente plus du double du coût fédéral.

Deuxièmement, on remarque que les provinces se distinguent beaucoup les unes des autres dans leur choix du type de financement public. Ainsi, sept provinces et le fédéral remboursent les dépenses électorales des candidats et candidates; trois provinces et le fédéral offrent des remboursements aux partis; trois provinces accordent des allocations annuelles aux partis politiques, et deux n'ont aucun crédit d'impôt pour contributions politiques. On a maintenant une meilleure compréhension des systèmes et de leur coût, mais les raisons motivant un gouvernement à préférer certains outils d'intervention à d'autres sont moins claires et méritent de faire l'objet d'études plus approfondies. L'utilité du financement public des partis et des candidats, pour des raisons déjà signalées, est généralement admise, mais la forme que revêt ce financement a son importance.

Troisièmement, la générosité du système fédéral de financement public se situe à peu près dans la moyenne par rapport aux régimes provinciaux. Autrement dit, le coût par électeur du financement public des candidats et des partis politiques est plus élevé que le coût fédéral dans certaines provinces, et moins élevé dans d'autres.

Quatrièmement, même si 11 gouvernements offrent des crédits d'impôt et que trois se sont dotés d'un système d'allocations annuelles, les régimes de financement public au Canada visent en général les activités électorales. Il est clair que, dans une grande mesure, les gouvernements ne sont pas allés au-delà du modèle québécois et des recommandations du comité Barbeau, qui datent des années 60. Le montant du financement public est fonction de l'aptitude des machines électorales des partis et des candidats à dépenser de l'argent et, dans la plupart des systèmes, à obtenir un nombre minimum de votes. Cependant, dans la période entre les élections, les partis accomplissent plusieurs tâches importantes comme l'éducation politique, l'élaboration de politiques et la conciliation d'intérêts divergents. Dans d'autres démocraties occidentales, le financement public sert à encourager les partis politiques à poursuivre ces activités, mais au Canada, les systèmes de financement public ne reconnaissent pas que les partis ont des fonctions à remplir entre les élections, ni que ces fonctions justifient des subventions publiques[11].

L'examen du coût de l'administration des élections aboutit à des conclusions semblables. Ainsi, comme pour le financement public des candidats et des partis, le coût de l'administration des élections varie considérablement. La Colombie-Britannique est un bon exemple d'une province qui a adopté un système très différent des autres et relativement onéreux. Par contre, le système manitobain de recensement et d'administration des élections est le moins coûteux du pays. Encore une fois, le coût du système fédéral se situe à peu près dans la moyenne.

Avant de songer à réformer le système fédéral de financement public des candidats et des partis politiques, il importe de bien comprendre son fonctionnement actuel, de déterminer le coût de cette réforme et de l'évaluer comparativement aux régimes provinciaux. La présente étude montre qu'au Canada, les modalités et le coût des systèmes de financement public des partis et des candidats varient énormément. La réflexion sur la réforme ne doit pas se limiter à s'interroger sur l'opportunité d'augmenter ou de diminuer le financement public accordé aux partis et aux candidats. Elle devrait également comprendre une analyse des moyens de financement, car le choix des moyens déterminera les aspects de l'activité électorale et politique qui bénéficieront du financement public.

ANNEXE A

Tableau 6.A1
Nombre d'électeurs et de circonscriptions

Gouvernement (élection)	Nombre d'électeurs	Nombre de circonscriptions
Canada (1988)	17 639 001	295
Alberta (1989)	1 550 903	83
Colombie-Britannique (1986)	1 769 996	69
Île-du-Prince-Édouard (1989)	89 230	16
Manitoba (1988)	681 236	57
Nouveau-Brunswick (1987)	489 541	58
Nouvelle-Écosse (1988)	623 586	52
Ontario (1987)	6 308 844	130
Québec (1989)	4 666 658	125
Saskatchewan (1986)	669 716	64
Terre-Neuve (1989)	361 913	52
Territoires du Nord-Ouest (1987)	22 222	24
Yukon (1989)	15 093	16

Note : Les circonscriptions de l'Île-du-Prince-Édouard sont représentées par deux députés chacune.

ANNEXE B
DONNÉES SUR LES CRÉDITS D'IMPÔT POUR CONTRIBUTIONS POLITIQUES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Tableau 6.B1
Crédits d'impôt pour contributions politiques fédérales

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1974	19 580	1 273 000	n.d.	n.d.	1 273 000
1975	36 230	2 394 000	n.d.	n.d.	2 394 000
1976	48 310	2 800 000	n.d.	465 000	3 265 000
1977	48 030	3 114 000	n.d.	500 000	3 614 000
1978	64 550	3 973 000	n.d.	634 000	4 607 000
1979	92 350	6 111 000	n.d.	1 233 000	7 344 000
1980	95 550	6 378 000	n.d.	1 247 000	7 625 000
1981	77 110	4 910 000	n.d.	538 000	5 448 000
1982	85 940	6 268 000	3 507	567 000	6 835 000
1983	104 600	8 237 000	4 178	762 000	8 999 000
1984	151 310	13 588 000	7 561	1 595 000	15 183 000
1985	109 310	8 624 000	5 995	1 254 000	9 878 000
1986	117 570	9 934 000	3 979	836 000	10 770 000
1987	102 820	7 660 000	3 647	808 000	8 468 000
1988	184 410	17 515 000	5 471	1 333 000	18 848 000
1989	108 740	8 874 000	5 744	1 333 000	10 207 000
Total	1 446 410	111 653 000	40 082	13 105 000	125 118 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

Note : Dans tous les tableaux de l'annexe B, le nombre de particuliers a été arrondi à la dizaine près et celui des crédits d'impôt au millier près.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B2
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Alberta

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1978	3 520	293 000	n.d.	43 000	336 000
1979	n.d.	465 000	n.d.	162 000	627 000
1980	n.d.	187 000	n.d.	77 000	264 000
1981	4 490	340 000	n.d.	50 000	390 000
1982	9 590	893 000	n.d.	0	893 000
1983	3 850	353 000	n.d.	173 000	526 000
1984	4 690	378 000	n.d.	94 000	472 000
1985	6 100	597 000	n.d.	113 000	710 000
1986	12 090	1 226 000	n.d.	204 000	1 430 000
1987	5 910	499 000	n.d.	146 000	645 000
1988	6 910	580 000	n.d.	129 000	709 000
Total	57 150	5 811 000	n.d.	1 191 000	7 002 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt; Directeur général des élections de l'Alberta (données sur les crédits d'impôt pour les sociétés).

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B3
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Colombie-Britannique

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1980	n.d.	395 000	n.d.	n.d.	395 000
1981	14 120	730 000	n.d.	n.d.	730 000
1982	10 980	621 000	n.d.	77 000	698 000
1983	15 050	1 143 000	883	184 000	1 327 000
1984	19 040	1 163 000	565	104 000	1 267 000
1985	20 970	1 393 000	338	64 000	1 457 000
1986	36 140	2 706 000	n.d.	n.d.	2 706 000
1987	28 540	1 939 000	882	202 000	2 141 000
1988	25 380	1 817 000	457	96 000	1 913 000
Total	170 220	11 907 000	3 125	727 000	12 634 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Table 6.B4
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Manitoba

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1981	8 010	534 000	n.d.	n.d.	534 000
1982	3 300	220 000	n.d.	54 000	274 000
1983	5 680	355 000	269	49 000	404 000
1984	10 430	526 000	354	65 000	591 000
1985	9 980	606 000	376	81 000	687 000
1986	12 130	847 000	551	123 000	970 000
1987	8 380	604 000	303	67 000	671 000
1988	16 770	1 110 000	548	141 000	1 251 000
Total	74 670	4 802 000	2 401	580 000	5 382 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B5
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Nouveau-Brunswick

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1980	n.d.	40 000	n.d.	n.d.	40 000
1981	890	51 000	n.d.	n.d.	51 000
1982	2 100	191 000	n.d.	60 000	251 000
1983	830	56 000	243	65 000	121 000
1984	610	49 000	100	29 000	78 000
1985	2 330	172 000	195	43 000	215 000
1986	2 600	179 000	321	69 000	248 000
1987	4 620	381 000	618	164 000	545 000
1988	1 390	97 000	442	118 000	215 000
Total	15 370	1 216 000	1 919	548 000	1 764 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B6
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Nouvelle-Écosse

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1981	3 740	305 000	n.d.	n.d.	305 000
1982	1 750	110 000	n.d.	72 000	182 000
1983	2 540	187 000	212	39 000	226 000
1984	4 430	391 000	496	111 000	502 000
1985	2 970	195 000	571	122 000	317 000
1986	4 150	338 000	267	55 000	393 000
1987	3 860	325 000	310	77 000	402 000
1988	7 030	714 000	624	159 000	873 000
Total	30 470	2 565 000	2 480	635 000	3 200 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B7
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Ontario

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1976	21 850	972 000	n.d.	n.d.	972 000
1977	34 540	2 062 000	n.d.	n.d.	2 062 000
1978	20 630	1 048 000	n.d.	n.d.	1 048 000
1979	n.d.	1 029 000	n.d.	n.d.	1 029 000
1980	n.d.	1 420 000	n.d.	n.d.	1 420 000
1981	40 000	2 761 000	n.d.	n.d.	2 761 000
1982	31 190	1 981 000	n.d.	n.d.	1 981 000
1983	32 600	2 365 000	n.d.	n.d.	2 365 000
1984	36 270	2 923 000	n.d.	n.d.	2 923 000
1985	56 270	4 857 000	n.d.	n.d.	4 857 000
1986	41 140	3 455 000	n.d.	n.d.	3 455 000
1987	65 130	6 235 000	n.d.	n.d.	6 235 000
1988	40 260	3 257 000	n.d.	n.d.	3 257 000
Total	419 880	34 365 000	n.d.	n.d.	34 365 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B8
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Île-du-Prince-Édouard

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1982	n.d.	n.d.	n.d.	0	0
1983	n.d.	n.d.	n.d.	0	0
1984	*	*	*	*	*
1985	590	55 000	35	8 000	63 000
1986	1 170	115 000	187	67 000	182 000
1987	1 520	119 000	171	37 000	156 000
1988	1 560	113 000	140	32 000	145 000
Total	4 840	402 000	533	144 000	546 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

*Données supprimées parce qu'on pourrait en déduire des informations confidentielles.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B9
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Québec

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1977	12 950	213 000	n.d.	n.d.	213 000
1978	51 930	1 149 000	n.d.	n.d.	1 149 000
1979	77 630	1 508 000	n.d.	n.d.	1 508 000
1980	90 360	1 727 000	n.d.	n.d.	1 727 000
1981	67 790	1 237 000	n.d.	n.d.	1 237 000
1982	50 550	923 000	n.d.	n.d.	923 000
1983	31 940	968 000	n.d.	n.d.	968 000
1984	43 820	1 550 000	n.d.	n.d.	1 550 000
1985	53 570	2 384 000	n.d.	n.d.	2 384 000
1986	37 020	1 749 000	n.d.	n.d.	1 749 000
1987	29 810	1 525 000	n.d.	n.d.	1 525 000
1988	44 540	1 936 000	n.d.	n.d.	1 936 000
Total	591 910	16 869 000	n.d.	n.d.	16 869 000

Source : Services statistiques, Revenu Québec.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B10
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Territoires du Nord-Ouest

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1983	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1984	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1985	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1986	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1987	230	32 000	6	2 000	34 000
1988	60	7 000	8	2 000	9 000
Total	290	39 000	14	4 000	43 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

n.d. : non disponible.

Tableau 6.B11
Crédits d'impôt pour contributions politiques provinciales, Yukon

Année	Nombre de particuliers	Crédits d'impôt pour les particuliers ($)	Nombre de sociétés	Crédits d'impôt pour les sociétés ($)	Total des crédits d'impôt ($)
1982	s.o.	s.o.	n.d.	1 000	1 000
1983	90	8 000	6	1 000	9 000
1984	90	7 000	*	*	7 000
1985	300	25 000	14	3 000	28 000
1986	140	8 000	17	3 000	11 000
1987	90	6 000	6	1 000	7 000
1988	150	11 000	*	*	11 000
Total	860	65 000	43	9 000	74 000

Source : Services statistiques, Revenu Canada, Impôt.

*Données supprimées parce qu'on pourrait en déduire des informations confidentielles.

n.d. : non disponible; s.o. : sans objet.

NOTES

Cette étude a été complétée en mai 1991.

Nous aimerions remercier les directeurs généraux des élections ainsi que les responsables des commissions des finances, qui, tant au niveau fédéral qu'au niveau de chaque province et territoire, nous ont fait profiter de leur savoir-faire et fourni les données nécessaires à cette étude. Nous tenons tout particulièrement à souligner l'aide que nous ont accordée F.B. Slattery (Élections Canada), Gordon Kushner (Commission sur le financement des élections de l'Ontario) et Scott Gordon (Élections Manitoba). Nous avons également fort apprécié les observations formulées par Peter Aucoin, Eric Bertram, David Mac Donald, de même que celles venant d'un évaluateur anonyme. Enfin, nous sommes fort redevable à F. Leslie Seidle, dont le dévouement et la rigueur ont été une source constante d'encouragement et de stimulation. Nous assumons l'entière responsabilité de toute erreur ou omission.

1. Voici, pour chaque province et territoire, le dernier cycle électoral pour lequel on dispose de données complètes :
   Alberta, 1er janv. 1987 au 31 déc. 1989;
   Colombie-Britannique, 1er janv. 1984 au 31 déc. 1986;
   Île-du-Prince-Édouard, 1er janv. 1987 au 31 déc. 1989;
   Manitoba, 1er janv. 1987 au 31 déc. 1988;
   Nouveau-Brunswick, 1er janv. 1983 au 31 déc. 1987;
   Nouvelle-Écosse, 1er janv. 1985 au 31 déc. 1988;
   Ontario, 1er janv. 1986 au 31 déc. 1987;
   Québec, 1er janv. 1986 au 31 déc. 1989;
   Saskatchewan, 1er janv. 1983 au 31 déc. 1986;
   Terre-Neuve, 1er janv. 1986 au 31 déc. 1989;
   Territoires du Nord-Ouest, 1er janv. 1984 au 31 déc. 1987;
   Yukon, 1er janv. 1986 au 31 déc. 1989.

2. Les données sur les crédits d'impôt accordés aux sociétés en Alberta ont été fournies par le directeur général des élections de cette province.

3. Dans les circonscriptions électorales de Duplessis, Rouyn-Noranda–Témiscamingue, Saguenay et Ungava, le maximum est augmenté de 0,20 $ par électeur, et dans la circonscription électorale des Îles-de-la-Madeleine, le maximum est augmenté de 0,55 $ par électeur.

4. De plus, il y a une disposition autorisant des dépenses supplémentaires de 5 000 $ dans les circonscriptions septentrionales de Cochrane North, Rainy River, Kenora, Lake Nipigon, Algoma et Nickel Belt.

5. Information obtenue à l'aide d'entretiens avec Gordon Kushner, directeur administratif de la Commission sur le financement des élections, Michael Truant, du ministère du Revenu de l'Ontario, et Harry Newton, du ministère du Trésor et de l'Économie (Direction de la politique fiscale).

6. Entretien avec Stephan Thomas (Nouveau Parti démocratique), cité dans Stanbury (1991, chapitre 9).

7. Entretien avec Denis Fontaine, bureau du Directeur général des élections du Québec.
8. Le coût maximum du système de la Colombie-Britannique a été calculé.
9. On a avancé que le gouvernement néo-démocrate de la Saskatchewan n'a adopté aucun système de crédits d'impôt (et ce à une époque où d'autres provinces étaient en train de prendre des mesures en ce sens) parce que le Nouveau Parti démocratique (NPD) fédéral, profitant du système fédéral de crédits d'impôt, a comme tradition de contribuer au financement du NPD provincial. Pour une discussion plus poussée de la question, voir Stanbury (1991, chapitre 6).
10. Certains gouvernements ont des bureaux électoraux ou des fonctionnaires à temps partiel dont les responsabilités ne se limitent pas à des tâches directement liées à l'administration des élections. Les chiffres qui suivent reflètent la proportion des ressources et du personnel à temps partiel qui est consacrée à l'administration des élections (cette proportion a été déterminée avec l'aide du directeur général des élections des juridictions visées).
11. Pour une analyse plus poussée des systèmes de financement public en Europe de l'Ouest, voir Jenson (1991).

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations :

L.A.	Lois de l'Alberta
L.I.-P.-E.	Lois de l'Île-du-Prince-Édouard
L.M.	Lois du Manitoba
L.N.-B.	Lois du Nouveau-Brunswick
L.O.	Lois de l'Ontario
L.Q.	Lois du Québec
L.R.A.	Lois révisées de l'Alberta
L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.R.I.-P.-E.	Lois révisées de l'Île-du-Prince-Édouard
L.R.M.	Lois révisées du Manitoba
L.R.N.-B.	Lois révisées du Nouveau-Brunswick
L.R.N.-E.	Lois révisées de la Nouvelle-Écosse
L.R.O.	Lois révisées de l'Ontario
L.R.S.	Lois révisées de la Saskatchewan
L.S.	Lois de la Saskatchewan
S.C.	Statuts du Canada

Alberta, *Alberta Corporate Income Tax Act*, L.R.A. 1980, chapitre A-17 [titre modifié pour *Alberta Corporate Tax Act*, L.A. 1990, chapitre 4, article 2].

———, *Alberta Income Tax Act*, L.R.A. 1970, chapitre 182.

———, Bureau du directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer on the 1988 General Enumeration*, Edmonton, 1988.

———, Bureau du directeur général des élections, *Financial Addendum to the Report of the Chief Electoral Officer on the General Election of the Twenty-Second Legislative Assembly Monday, March 20th, 1989*, Edmonton, 1989.

———, Bureau du directeur général des élections, *The Report of the Chief Electoral Officer on the General Election of the Twenty-Second Legislative Assembly Monday, March 20th, 1989*, Edmonton, 1990a.

———, Bureau du directeur général des élections, *The Thirteenth Annual Report of the Chief Electoral Officer, the Election Finances and Contributions Disclosure Act*, Edmonton, 1990b.

———, *Election Finances and Contributions Disclosure Act, 1977*, L.A. 1977, chapitre 18 [maintenant L.R.A. 1980, chapitre E-3].

Alexander, Herbert E., *Tax Incentives for Political Contributions* ?, Princeton, Citizens' Research Foundation, 1961.

Angell, H.M., « The Evolution and Application of Quebec Election Expense Legislation, 1960–1966 », Canada, Comité des dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Barrie, Doreen P., « Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Boyer, J. Patrick, « The Legal Status of Corporate Political Contributions in Canada Today », *The Business Quarterly*, vol. 43 (printemps 1978), p. 67–76.

———, *Money and Message : The Law Governing Election Financing, Advertising, Broadcasting and Campaigning in Canada*, Toronto, Butterworths, 1983.

Canada, Comité des dépenses électorales (comité Barbeau), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses électorales : Trente-quatrième élection générale*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

———, Élections Canada, *Élection générale 1988 — Coût détaillé*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989a.

———, Élections Canada, *Electoral, Campaign Finance, Lobbying, and Ethics/Conflict of Interest Legislation and Litigation in Canadian Federal, Provincial and Territorial Jurisdictions*. Étude préparée pour le congrès COGEL de décembre 1989, Ottawa, 1989b.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections du Canada, 1989, selon le paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1989c.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973–74, chapitre 51.

Colombie-Britannique, Élections Colombie-Britannique, *Statement of Votes, 34th Provincial General Election October 22, 1986*, Victoria, 1986.

Île-du-Prince-Édouard, Directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer of PEI for the Provincial General Election of May 29, 1989*, Charlottetown, 1990.

———, *Election Expenses Act*, L.R.I.-P.-E. 1983, chapitre 12 [maintenant L.R.I.-P.-E. 1988, chapitre E-2].

Jenson, Jane, « Innovation et équité — Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Johnson, David, « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Manitoba, Élections Manitoba, *Rapport annuel, Loi sur le financement des campagnes électorales*, Winnipeg, années variées.

———, Élections Manitoba, *Rapport statutaire du directeur général des élections conformément au paragraphe 10(2) de la Loi électorale sur la trente-quatrième élection générale provinciale du 26 avril 1988*, Winnipeg, 1988a.

———, Élections Manitoba, *Relevé des suffrages, Rapport du directeur général des élections conformément au paragraphe 142(2) de la Loi électorale sur la trente-quatrième élection générale provinciale du 26 avril 1988*, Winnipeg, 1988b.

———, Law Reform Commission, « Working Paper on Political Financing and Election Expenses », Winnipeg, 1977.

———, *Loi sur le financement des campagnes électorales*, L.M. 1980, chapitre 68, L.M. 1982–1983–1984, chapitre 45.

———, *Loi sur le financement des campagnes électorales*, L.R.M. 1987, chapitre E32.

Massicotte, Louis, « Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Mellon, Hugh, « L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Michaud, Pascale, et Pierre Laferrière, « Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Morley, Terry, « La politique et l'argent en Colombie-Britannique », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Nassmacher, Karl-Heinz, « The Costs of Party Democracy in Canada : Preliminary Findings for a Federal System », *Corruption and Reform*, vol. 4 (1989), p. 217–243.

Nouveau-Brunswick, Bureau du superviseur, *Rapport annuel du contrôleur du financement politique sous la Loi sur le financement de l'activité politique*, Fredericton, années variées.

———, Bureau du superviseur, *Rapport du directeur général des élections, trente et unième élection générale, 13 octobre 1987*, Fredericton, 1988.

———, *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, chapitre 12 (supplément).

———, *Loi sur le financement de l'activité politique*, L.N.-B. 1978, chapitre P-9.3.

Nouvelle-Écosse, *An Act to Amend the Elections Act*, L.R.N.-E. 1967, chapitre 83 [maintenant L.R.N.-E. 1989, chapitre 140].

———, Directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer, Thirty-First Provincial General Election : Election Returns, 1984*, Halifax, 1984.

———, Directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer, Thirty-Second Provincial General Election : Election Returns, 1988*, Halifax, 1988.

Ontario, Commission sur l'Assemblée législative, *Third Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1974.

———, Commission sur le financement des élections, *Canadian Election Reform : Dialogue on Issues and Effects*, Toronto, 1982.

———, Commission sur le financement des élections, *Étude comparative de la législation applicable au financement des partis*, Toronto, 1988.

———, Commission sur le financement des élections, *Administering the Election Finances Act 1986, Annual Report*, Toronto, années variées.

———, *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.O. 1970, chapitre 217.

———, *Loi de 1975 portant réforme du financement des élections*, L.O. 1975, chapitre 12 [maintenant L.O. 1986, chapitre 33].

———, *Loi de 1986 sur le financement des élections*, L.O. 1986, chapitre 33.

———, *Loi électorale*, L.R.O. 1970, chapitre 142.

———, *Loi sur les compagnies*, L.R.O. 1970, chapitre 53.

Paltiel, K.Z., « Canadian Election Expense Legislation, 1963–1985 : A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It ? », dans Robert J. Jackson, Doreen Jackson et Nicolas Baxter-Moore (dir.), *Contemporary Canadian Politics : Readings and Notes*, Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1987.

Pappin, J. Maureen, « Tax Relief for Political Contributions », *Canadian Tax Journal*, vol. 24 (1976), p. 298–305.

Québec, Directeur général des élections, *Rapport des résultats officiels du scrutin du 25 septembre 1989*, Québec, 1989.

———, Directeur général des élections, *Rapports financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 1989*, Québec, 1990.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1963, chapitre 13.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1989, chapitre 1.

———, *Loi modifiant la Loi sur les impôts et la Loi concernant l'application de la Loi sur les impôts*, L.Q. 1977, chapitre 26.

———, *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, L.Q. 1977, chapitre 11.

Saskatchewan, Directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer, Twenty-First General Election October 20, 1986*, Regina, 1986.

———, *Election Act*, L.R.S. 1978, chapitre E-6, modifiée par L.S. 1980–1981, chapitre 53.

Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada ». Thèse de doctorat en philosophie présentée à l'Université d'Oxford, 1980.

———, « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans John Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Seidle, F. Leslie, et K.Z. Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans H.R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Stanbury, W.T., « The Mother's Milk of Politics : Political Contributions to Federal Parties in Canada, 1974–1984 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 795–821.

———, *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Territoires du Nord-Ouest, *Report of the Chief Electoral Officer to the Speaker of the Legislative Assembly, 1987*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1988.

Ward, Norman, « Money and Politics : The Costs of Democracy in Canada », *Revue canadienne de science politique*, vol. 5, nº 3 (1972), p. 335–369.

Woodside, Kenneth, « The Political Economy of Policy Instruments : Tax Expenditures and Subsidies in Canada », dans Michael M. Atkinson et Marsha A. Chandler (dir.), *The Politics of Canadian Public Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1983.

Yukon, Bureau du directeur général des élections, *Report of the Chief Electoral Officer on the Yukon General Election, February 20, 1989*, 1989.

7

LES CANDIDATS INDÉPENDANTS AUX ÉLECTIONS GÉNÉRALES FÉDÉRALES

Eric Bertram

LA LOI SUR LES DÉPENSES D'ÉLECTION de 1974, modifiant la *Loi électorale du Canada*, a suivi le scandale du Watergate qui a amené l'opinion publique à s'interroger sur l'intégrité et la légitimité des hommes, des femmes et des institutions politiques en Amérique du Nord. Des mesures ont été prises pour corriger l'image que le public avait de la corruption du système électoral, et pour renforcer la confiance du public dans l'intégrité du système électoral.

Presque 20 ans plus tard, la légitimité des institutions (y compris des partis) et du personnel politiques canadiens se trouve de nouveau mise en doute. Les citoyens et citoyennes font de moins en moins confiance aux partis traditionnels (Blais et Gidengil 1991), et se tournent vers de nouveaux partis politiques ou des groupes d'intérêt particuliers pour défendre leurs idées (Nevitte 1991). Ils expriment fermement leur volonté de participer davantage au gouvernement du pays. Brandissant la *Charte canadienne des droits et libertés* comme une arme, ils prennent de plus en plus conscience de leurs droits, qu'ils demandent régulièrement au gouvernement de respecter (Cairns 1990).

Compte tenu de ces changements, le temps est venu de réexaminer les lois qui régissent l'exercice de notre droit de vote, afin de vérifier si elles correspondent à notre nouvelle conception des droits, des partis politiques, de la participation des citoyens et citoyennes et de la démocratie. Confronter la législation en vigueur au nouvel état d'esprit, décrit antérieurement, exige que le système ne soit pas jugé uniquement sur la façon dont il traite les candidats et candidates

des partis politiques établissant les règles, mais également sur sa manière de considérer ceux qui jouent un rôle dans le système, sans en établir les règles auxquelles ils sont cependant soumis. Le candidat indépendant joue un tel rôle.

La présente étude soutient que la *Loi électorale du Canada* ne répond pas à la conception actuelle des droits et de l'équité à l'égard du droit de candidature accordé aux candidats indépendants. Elle défend que reconnaître à un citoyen ou à une citoyenne le droit de se présenter aux élections implique deux changements : premièrement, permettre aux candidats et aux candidates d'accéder plus facilement au scrutin, c'est-à-dire réduire au minimum les critères de leur sélection; et deuxièmement, rendre plus juste la répartition des avantages que l'État offre aux candidats, de sorte qu'il ne favorise pas le droit de candidature d'un candidat plutôt qu'un autre. L'étude affirme en outre qu'on doit renforcer les mesures d'appui électoral, en évaluant le sérieux des candidats en général, et le degré d'ouverture et d'équité du système. En conséquence, elle présente des options de réforme qui visent l'ouverture, l'équité et un droit de regard accru de l'électorat sur la réglementation du système électoral.

Certains observateurs pourraient être en désaccord avec ces recommandations, ainsi que les arguments les ayant motivées. Les parlementaires, artisans originaux du système électoral actuel, sont convaincus de l'importance des trois plus grands partis politiques du Canada auxquels leur système accorde donc, presque exclusivement, des avantages. Aujourd'hui, ces mêmes convictions et l'intérêt personnel conduisent les représentants des grands partis nationaux à s'inquiéter d'une éventuelle fragmentation du choix politique et à vouloir préserver l'hégémonie des partis majoritaires. En même temps, de nombreux Canadiens craignent légitimement que des valeurs importantes de la société disparaissent dans cette course à la reconnaissance des droits. D'autres encore se préoccupent du coût de ces réformes tendant à l'équité pour le contribuable. Notre étude tente de répondre à ces questions, en tenant compte d'une part des difficultés éventuelles que créerait l'application de ses recommandations et d'autre part des critiques du raisonnement qui les sous-tend.

La définition d'un candidat indépendant

Aux fins de la présente étude, candidat « indépendant » signifie candidat ou candidate qui n'a pas reçu l'investiture d'un parti officiellement inscrit. Dans la *Loi électorale du Canada* et sur les bulletins de vote, on différencie un candidat indépendant et un candidat non affilié. Sur les bulletins de vote, les noms des candidats indépendants

sont accompagnés de la mention « indépendant », alors qu'aucune étiquette ne figure à côté du nom des non-affiliés. Les candidats des partis politiques inscrits ont leur nom personnel et celui de leur parti marqués sur les bulletins de vote. Beaucoup de candidats indépendants optent pour le statut de non-affilié parce qu'ils représentent une association ou un parti non inscrit. Lors de l'élection fédérale de 1988, 54 candidats ont pris l'étiquette « indépendant » et 100 n'en ont pris aucune[1]. Notre étude rassemble sous l'appellation « candidats indépendants » tous ceux qui partagent un certain nombre de caractéristiques et d'intérêts découlant du fait qu'aucun n'est justement affilié à un parti politique inscrit.

Le droit d'être candidat

Le droit de se porter candidat ou candidate à une élection constitue une des libertés démocratiques les plus fondamentales. Il a pour principe non seulement que les citoyens doivent pouvoir choisir leurs dirigeants, mais qu'ils doivent également pouvoir se porter eux-mêmes candidats à cette fonction. Les électeurs et électrices devraient décider du droit de chacun d'être un gouvernant ou un gouverné. Il faudrait ainsi qu'un candidat éventuel soit nommé par un certain nombre de citoyens. Toutefois, dans nos démocraties, des restrictions s'opposent souvent au droit de candidature d'un citoyen.

Au Canada, la *Charte canadienne des droits et libertés* garantit le droit d'un citoyen d'être candidat. L'article 3 de la Charte stipule que « tout citoyen canadien a le droit de vote et *est éligible aux élections* législatives fédérales ou provinciales » (italiques ajoutés). Selon l'article 1 de la Charte, les restrictions à ce droit ne peuvent comprendre que « des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique ». Les détails sur les limitations de ce droit se trouvent dans la *Loi électorale du Canada*. Actuellement, la Loi interdit à plusieurs catégories de personnes de poser leur candidature. Cela englobe les responsables du secteur public soumis à l'obligation d'impartialité, par exemple les juges et les fonctionnaires, les agents électoraux comme le directeur général des élections, le directeur général adjoint, et les directeurs de scrutin. Sont également concernés, les citoyens jugés absolument incapables d'exercer les fonctions de député, notamment les prisonniers et les personnes « dont la liberté de mouvement est restreinte ou qui sont privées de l'administration de leurs biens en raison d'une maladie mentale ». Avec les fournisseurs du gouvernement et les personnes ayant été trouvées coupables de fraude électorale dans le passé, ces catégories constituent les seules limitations explicites au droit de

candidature d'un citoyen canadien contenues dans la *Loi électorale du Canada*. Cependant, il reste à déterminer si la législation, modifiée par la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 et plusieurs amendements subséquents, contient d'autres limitations, peut-être moins claires, à ce droit.

Établir ce que ce droit entraîne semble tout aussi important que d'en décrire les limites. Le principe d'équité demande non seulement que les citoyens et citoyennes puissent se présenter aux élections, mais encore que rien n'entrave ce droit. Cela signifie que la loi ne devrait apporter ni avantages spéciaux ni obstacles à un candidat plutôt qu'à un autre. De même que la liberté d'expression suppose la liberté de la presse, le droit d'être candidat ou candidate implique celui d'obtenir les moyens nécessaires pour l'exercer pleinement.

Comme nous l'avons vu, dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, le droit d'être candidat ou candidate découle du droit de vote, et non du droit à la liberté d'expression, bien que les trois soient étroitement liés. Cette façon de saisir l'origine du droit est similaire à la façon dont la jurisprudence américaine l'a saisie. C'est une interprétation qui reconnaît que même si la libre expression et le libre-échange des idées forment des éléments essentiels de la campagne électorale, le scrutin ne devrait pas être simplement une tribune improvisée pour quiconque veut dire son mot. La candidature confère avantages et légitimité au candidat, mais uniquement pour que celui-ci puisse s'exprimer au nom d'autres citoyens et citoyennes et leur donner ainsi la possibilité de voter d'une manière constructive. La citoyenneté confère le droit d'expression; par contre, la confiance populaire doit conférer celui de se porter candidat.

Les partis et les candidats dans la Loi sur les dépenses d'élection

La reconnaissance du rôle important joué par les partis politiques dans les élections canadiennes constitue l'un des aspects essentiels de la *Loi électorale du Canada* de 1970 et de la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974. Auparavant, la législation canadienne portait presque exclusivement sur le rôle des candidats et candidates. Les nouvelles lois ont reconnu plus largement le rôle joué par les partis qui, en pratique, sont devenus responsables de tout le processus, depuis la sélection des candidats, la formulation des programmes politiques et la collecte de fonds, jusqu'au soutien de la participation politique des citoyens et citoyennes.

De nombreux facteurs sont à l'origine de la législation qui régit le financement des campagnes électorales au Canada. En 1964, le coût croissant des élections a amené le gouvernement libéral à charger le comité Barbeau de proposer un nouveau régime de financement des

élections (Canada, Comité 1966). En 1972, la pression exercée par le Nouveau Parti démocratique sur le gouvernement libéral minoritaire ainsi que la crainte d'une généralisation de la suspicion publique envers le gouvernement, suite au scandale du Watergate aux États-Unis, ont poussé le gouvernement canadien à joindre les rangs des nations occidentales qui avaient adopté une législation réglementant spécifiquement le financement des élections. Fondées sur les recommandations du comité Barbeau, la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974 et la *Loi électorale du Canada* de 1970 avaient pour objectif la transparence comptable des partis et des candidats, la participation accrue du public et la restauration de sa confiance dans l'intégrité du système électoral. Des mesures visant à établir l'égalité des chances des candidats exprimaient le souci d'équité de ces lois.

Pour présenter leurs comptes, les partis et les candidats étaient tenus de nommer des agents officiels chargés de déclarer les contributions, les dépenses courantes des partis et les dépenses électorales des partis et des candidats[2]. En vertu de la Loi de 1974, les demandes d'inscription des partis devaient comprendre une liste de 50 noms de membres et être déposées 30 jours avant le bref d'élection. Avec le Projet de loi C-5, une modification de 1977, l'inscription des partis est devenue plus difficile. Ceux-ci sont maintenant tenus d'obtenir le nom, l'adresse, la profession et la signature de 100 électeurs et électrices membres du parti (Canada, *Loi électorale*, alinéa 24(1)*h*) [anciennement paragraphe 13(1)]). Pour être valide à l'élection suivante, l'inscription doit intervenir au moins 60 jours avant le bref. Comme dans la loi originale, le parti a jusqu'à 30 jours avant le scrutin pour nommer 50 candidats; mais le Projet de loi C-5 prévoit que les partis ne sont pas inscrits tant que l'obligation de nomination des candidats n'est pas remplie (*ibid.*, paragraphe 24(3) [anciennement paragraphe 13(3)]). Les partis ainsi inscrits peuvent voir leur nom figurer à côté du nom de leurs candidats sur les bulletins de vote, et obtenir des fonds publics.

Pour se présenter, un candidat doit soumettre les noms et signatures de 25 électeurs et verser un droit de présentation de 200 $ avant le lundi, 28e jour précédant le scrutin (Canada, *Loi électorale*, article 81 [anciennement article 23]). Les candidats ont jusqu'à quatre mois après le jour du scrutin pour présenter leur rapport sur leurs dépenses électorales (*ibid.*, article 228 [anciennement article 63]).

Pour encourager la participation publique, la Loi permet aux partis et aux candidats inscrits de délivrer des reçus aux donateurs pour qu'ils demandent un crédit d'impôt[3]. Ce dernier a été conçu pour inciter les donateurs à faire de petits dons. Depuis le Projet de loi C-5, les partis politiques doivent attendre d'avoir présenté 50 candidats et

candidates avant d'émettre des reçus pour crédit d'impôt. Selon l'ancien directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, cette disposition vise à « offrir une meilleure protection contre ceux qui peuvent tenter de tirer un avantage indu des dispositions fiscales » (Seidle 1980, 209). Comme le stipule la Loi, l'inscription d'un parti prend effet dès que les élections sont déclenchées. Les partis nouvellement inscrits pourraient utiliser le crédit d'impôt pendant la période du bref, bien qu'ils perdent ce droit s'ils négligent ultérieurement de satisfaire au critère des 50 candidats. Une fois inscrits, ils peuvent délivrer des reçus pour des dons à n'importe quel moment, alors que les candidats sont tenus de les utiliser uniquement pendant la campagne.

Dans un effort visant à donner une chance égale aux partis et aux candidats, des plafonds de dépenses leur ont été fixés. Une réglementation de la répartition des temps de publicité, gratuits et payants, à la radio et à la télévision, a été instaurée pour les partis politiques nationaux, mais les temps d'antenne gratuits étaient remarquablement inexistants pour les candidats. En outre, une disposition prévoyait le remboursement partiel des dépenses électorales aux partis et aux candidats qui respectaient certains critères. À l'origine, les candidats obtenant 15 % des voix recevaient l'équivalent du coût d'envoi d'une lettre de première classe à chaque électeur ou électrice, soit 0,08 $ pour chacun des 25 000 premiers, et 0,06 $ pour chaque électeur au-dessus de 25 000. L'État remboursait aux partis la moitié de leurs dépenses de publicité à la radio et à la télévision. Toutefois, le Projet de loi C-169 a modifié, en 1983, les règles relatives au remboursement. La moitié des dépenses électorales sont maintenant remboursées aux candidats qui obtiennent 15 % des suffrages exprimés. Les dispositions relatives au remboursement des partis ont également changé : ceux-ci perçoivent 22,5 % de leurs dépenses électorales s'ils ont dépensé au moins 10 % de leur plafond de dépenses d'élection.

LE PROFIL DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

Les élections représentent plus qu'un simple mécanisme nous permettant de choisir nos gouvernements; elles constituent des événements qui canalisent l'attention et l'énergie des citoyens et citoyennes sur la politique nationale et les questions du jour, plus qu'à tout autre moment. Les avantages que les citoyens tirent des élections sont nombreux et variés, et vont bien au-delà de l'élection d'un député ou même du gouvernement. Elles nourrissent leur prise de conscience politique et leur capacité d'accomplir leur devoir de citoyen d'une démocratie. Et tout comme les électeurs tirent un certain nombre d'avantages des élections canadiennes contemporaines, les candidats

ont différentes raisons de se présenter et différentes façons d'évaluer leur succès. C'est sûrement le cas des candidats indépendants.

Les candidats indépendants

La catégorie des candidats indépendants englobe des personnes différentes se présentant pour des raisons diverses. Elle va des travailleurs de la construction aux professeurs d'université, des chauffeurs de taxi aux ingénieurs. Cependant, au milieu de cette diversité, on peut utilement classer les candidats indépendants en catégories selon leur statut vis-à-vis des partis politiques, autrement dit selon leur degré d'« indépendance ». Pour les besoins de l'analyse, cette étude classe les candidats indépendants en trois catégories : les véritables indépendants, les ex-membres d'un parti et les membres d'un parti non inscrit.

Les véritables indépendants forment à la fois le groupe le plus varié et celui qui semble correspondre le mieux à l'image que les électeurs et électrices se font des candidats indépendants. Ils incluent les candidats jugés frivoles, ceux qui se présentent sur un thème unique et ceux qui croient que les partis ou leurs candidats ne répondent en rien aux besoins de l'électorat. Les candidats indépendants de cette catégorie se caractérisent par l'absence d'affiliation à un parti politique. En général, ils rejettent lesdits partis qu'ils estiment incapables de représenter les intérêts des électeurs et s'offrent à résoudre ce problème. Les portraits qui suivent illustrent la diversité des candidats de cette catégorie.

John C. Turmel était candidat indépendant dans la circonscription d'Ottawa Centre, à l'élection de 1988. Il s'est classé sixième sur dix candidats, dans une course à laquelle participaient deux autres candidats indépendants. Il ressemble en cela à beaucoup d'autres véritables candidats indépendants. Ce qui le distingue, c'est qu'il proclame s'être présenté à 30 élections au cours des dix dernières années. Il l'a fait dans tout le pays, aux trois paliers de gouvernement.

L'expérience de M. Turmel contraste avec celle de David Weale. Ce dernier s'est présenté comme candidat indépendant dans sa circonscription de Hillsborough dans l'Île-du-Prince-Édouard. Le député et candidat favori de l'endroit était, en 1988, le ministre Tom McMillan, défenseur acharné de la liaison fixe proposée entre l'Île-du-Prince-Édouard et le continent. M. Weale était opposé à cette liaison et a décidé de se présenter, pensant que sa position n'était pas suffisamment défendue. Sa campagne a attiré l'attention des médias, des contributions financières et 569 voix. M. McMillan a perdu l'élection par 259 voix. M. Weale croit avoir offert une option aux opposants à la liaison fixe qui, autrement, auraient voté pour M. McMillan, et avoir modifié le

résultat de l'élection : « J'estimais formidable qu'une personne puisse non seulement participer, mais faire une différence. » (Entrevue avec David Weale, 23 octobre 1990.)[4]

Un dernier exemple d'un véritable candidat indépendant est celui des frères Karpes, Michael et Howard. Ces jeunes hommes, âgés respectivement de 19 et 22 ans, se sont présentés comme candidats indépendants dans des circonscriptions voisines de Colombie-Britannique en 1988. Ils se disaient insatisfaits des candidats des partis dans leurs circonscriptions et voulaient offrir un autre choix aux électeurs; ils souhaitaient de plus encourager les jeunes à devenir politiquement actifs. Même si les deux réunis n'ont obtenu que 340 voix, ils estiment avoir atteint leurs objectifs (Entrevue avec Kari-Lyn Karpes, 23 octobre 1990).

Les ex-membres d'un parti

La deuxième catégorie de candidats indépendants, celle des ex-membres d'un parti, inclut les candidats et candidates qui ont été associés étroitement, dans un passé récent, à un parti politique inscrit, mais qui ne le sont plus. Cela suppose deux sous-catégories, puisqu'il y a deux façons de quitter un parti : involontairement et volontairement. Certains des candidats de cette catégorie ont été rejetés par leur parti et ont été suivis par un petit groupe de partisans, alors que d'autres ont démissionné et emmené des appuis avec eux.

Ern Condon, qui s'est présenté comme candidat indépendant en 1988, après s'être battu pour le Nouveau Parti démocratique (NPD) en 1984, fait partie de la première sous-catégorie. Suite au débat sur l'avortement, l'association du NPD de la circonscription natale de M. Condon, au Labrador, a choisi Evelyn Riggs comme candidate, en 1988. M. Condon croyait si fortement à ses idées et à sa capacité de représenter les intérêts des citoyens et citoyennes de sa circonscription, qu'il a choisi de se présenter comme indépendant. Il s'est attiré l'estime d'un noyau de militants travaillant pour sa campagne, mais de relativement peu d'électeurs. Parmi les ex-membres d'un parti, ce type de renvoi est courant; en 1988, c'était le cas de tous les candidats indépendants ex-membres d'un parti, sauf un.

Il est moins courant qu'un candidat quitte le parti volontairement. Robert Toupin, candidat indépendant en 1988 dans la circonscription de Terrebonne au Québec, illustre cette situation. Il avait été élu député progressiste-conservateur de la circonscription en 1984. Toutefois, en mai 1986, il a décidé de quitter le caucus de son parti, invoquant des divergences idéologiques. En décembre de la même année, il a

traversé la Chambre pour siéger avec le NPD. Mais à la fin d'octobre 1987, il a également quitté le NPD, invoquant encore des divergences idéologiques. Sa candidature comme indépendant à l'élection de 1988 a reçu un appui considérable, mais insuffisant pour être réélu.

Les membres de partis non inscrits

Les membres de partis non inscrits forment la troisième et dernière catégorie de candidats indépendants de notre étude. Cette catégorie comprend tous les candidats indépendants représentant des partis politiques qui, pour une raison ou pour une autre, ne répondent pas aux critères de l'inscription. Ces candidats et candidates sont inscrits et automatiquement classés dans la catégorie « aucune appartenance politique », conformément à la loi (Canada, *Loi électorale*, paragraphe 100(2)). Les partis parrainant ces candidats couvrent tout l'échiquier politique, de l'extrême droite à l'extrême gauche, y compris le Parti marxiste-léniniste du Canada, et varient du plus connu au plus obscur, notamment le Parti des étudiants.

LES RÉSULTATS DES CANDIDATS INDÉPENDANTS

La participation

Lors de la dernière élection, les 154 candidats indépendants et sans appartenance politique ont constitué la quatrième catégorie de candidats et candidates en importance après les trois grands partis. En 1988, 1 candidat sur 10 était indépendant. En 1984, la catégorie des indépendants, avec 84 candidats, représentait le cinquième groupe après le parti Rhinocéros (Canada, Élections 1984c, 1988b).

La proportion des candidats indépendants de chacune des trois catégories varie d'une élection à l'autre. En 1988, le groupe le plus important était de loin celui des candidats indépendants de partis non inscrits. Lors de cette élection, au moins la moitié de tous les candidats indépendants représentait en réalité un parti politique non inscrit. Comme l'illustre le tableau 7.1, l'un d'eux, le Parti marxiste-léniniste du Canada, a présenté 59 candidats et candidates dans tout le Canada. Treize candidats indépendants étaient membres du Western Independence Party, trois du Western Canada Concept, et un représentait le Parti des étudiants. Ensemble, les candidats de ces partis constituaient plus de la moitié des indépendants au Québec et les deux tiers des indépendants de l'Ouest. La plupart des autres étaient de véritables indépendants.

Tableau 7.1
Candidats indépendants membres de partis non inscrits

Province	Total des candidats indépendants	Parti marxiste-léniniste	Western Independence Party	Western Canada Concept	Autres partis
Ontario	45	11	—	—	—
Québec	42	28	—	—	—
Nouvelle-Écosse	4	1	—	—	—
Nouveau-Brunswick	3	1	—	—	—
Manitoba	14	6	4	—	—
Colombie-Britannique	23	7	1	3	2
Île-du-Prince-Édouard	1	—	—	—	—
Saskatchewan	1	1	—	—	—
Alberta	17	4	8	—	—
Terre-Neuve	1	—	—	—	—
Yukon	0	—	—	—	—
Territoires du Nord-Ouest	3	—	—	—	—
Canada (total)	154	59	13	3	2

Source : Entrevues téléphoniques avec les candidats et les directeurs de scrutin.

Le succès électoral

Ceux qui suivent les élections au Canada seront peu étonnés d'apprendre que l'histoire de la participation des candidats indépendants n'est pas l'histoire classique d'une réussite. Au cours des dix dernières années, un seul député fédéral a obtenu son siège après avoir mené une campagne fructueuse comme candidat indépendant : Tony Roman, en 1984. Depuis la fondation de la Confédération, le taux de réussite des candidats indépendants est resté peu élevé. Dans 16 des 34 élections tenues depuis 1867, au moins un et au plus cinq candidats indépendants ont été élus, pour un total de 51 candidats victorieux. Cependant, la liste des sièges remportés lors des quatre dernières élections fédérales ne dit pas toute l'histoire.

D'autres méthodes d'évaluation du succès électoral ont permis d'établir que les candidats indépendants ne réussissent généralement pas très bien. L'appui des électeurs à ces candidats va des 32 200 impressionnantes voix accordées à M. Roman, soit 36,48 % des suffrages valides dans York North, aux 20 voix beaucoup moins brillantes, soit 0,04 % des suffrages valides, obtenues par M. Gaétan

Feuille D'érable Wall dans Vancouver Quadra, lors de la même élection. En 1988, seulement 20 candidats indépendants ont remporté plus de 1 % des suffrages exprimés, et seulement 2 ont obtenu plus de 5 % (voir le tableau 7.2). L'ensemble des 154 candidats indépendants ont alors obtenu 0,36 % des voix, alors qu'en 1984, ils réussissaient légèrement mieux, gagnant 0,48 % des suffrages. Aux deux élections, les candidats indépendants forment un groupe ayant obtenu environ 50 % de voix de plus que les partis mineurs en lice[5].

Tableau 7.2
Les 20 candidats indépendants ayant eu le plus de succès, élection de 1988

Nom du candidat	Pourcentage des voix	Circonscription	Province
Robert Toupin	15,51	Terrebonne	Québec
John Gamble	5,27	Markham	Ontario
Suzanne Blais-Grenier	4,55	Rosemont	Québec
Richard Inukpak Lee	3,96	Nunatsiaq	T.N.-O.
André Turcôt	3,44	Châteauguay	Québec
Eudore Allard	3,19	Rimouski–Témiscouata	Québec
David Weale	2,79	Hillsborough	Î.-P.-É.
Cece McCauley	2,59	Western Arctic	T.N.-O.
Antonio Yanakis	2,47	Berthier–Montcalm	Québec
Ern Condon	2,15	Labrador	Terre-Neuve
Bernadette Michael	1,43	Don Valley North	Ontario
Jean Bédard	1,33	Montmorency–Orléans	Québec
Ernie Lennie	1,32	Western Arctic	T.N.-O.
Glen Kealey	1,20	Hull–Aylmer	Québec
Ross Baker	1,11	Hastings–Frontenac ...	Ontario
Terry Drul	1,10	Dauphin–Swan River	Manitoba
Larry Heather	1,08	Calgary Southwest	Alberta
Jean-François Desroches	1,05	Joliette	Québec
Frank Auf der Maur	1,01	Saint-Henri–Westmount	Québec
Anne McBride	1,01	Scarborough–Agincourt	Ontario

Source : Canada, Élections 1988a.

Comme c'est le cas de la plupart des autres aspects de la politique canadienne, la participation et le succès des candidats indépendants varient selon les régions du pays et selon les époques. Le tableau 7.3 montre que certaines tendances se dégagent des quatre dernières élections en ce qui concerne l'appui apporté aux candidats indépendants ou leur proportion par rapport à l'ensemble des candidats et candidates. Leur succès est régulièrement élevé dans les Territoires du Nord-Ouest où la culture politique accorde davantage de légitimité aux candidats indépendants. En fait, les partis ne sont pas reconnus aux élections territoriales, de sorte que tous les candidats sont indépendants. Toutefois, ailleurs dans le pays, l'appui aux candidats indépendants croît et décroît de façon imprévisible. Ces fluctuations ne sont pas étonnantes, étant donné la diversité des positions idéologiques et des personnalités dans ce groupe.

Tableau 7.3
Candidats indépendants : fréquence et résultats
(en pourcentage des candidats et des voix obtenues)

	Pourcentage de tous les candidats				Pourcentage des suffrages exprimés			
Province	1979	1980	1984	1988	1979	1980	1984	1988
Ontario	6,1	6,1	7,1	8,7	0,11	0,09	0,92	0,24
Québec	2,5	7,5	3,5	10,9	0,82	0,37	0,11	0,74
Nouvelle-Écosse	12,2	14,0	5,4	8,7	0,38	0,36	0,11	0,14
Nouveau-Brunswick	3,2	17,4	8,6	7,0	0,08	0,54	0,32	0,15
Manitoba	5,1	3,3	8,6	16,3	0,09	0,13	0,40	0,41
Colombie-Britannique	8,1	6,8	8,7	10,2	0,32	0,29	0,16	0,16
Île-du-Prince-Édouard	0,0	7,1	13,0	7,1	0,10	0,27	0,54	0,75
Saskatchewan	6,8	0,3	3,1	1,8	0,15	8,80	0,14	0,03
Alberta	5,5	8,1	4,0	25,4	1,31	0,77	0,73	0,22
Terre-Neuve	0,0	8,0	4,3	4,3	0,0	0,28	0,08	0,11
Yukon	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Territoires du Nord-Ouest	14,3	0,0	14,3	33,3	0,02	0,0	3,40	3,93
Canada (total)	4,9	9,8	5,8	9,8	0,46	0,28	0,48	0,36

Source : Canada, Élections 1979b, 1980b, 1984b, 1988a.

Cependant, un type particulier de soutien se dégage, si l'on considère le genre de candidats indépendants obtenant le plus de voix. À l'élection de 1988, certains des candidats indépendants ayant le mieux réussi, en termes à la fois de suffrages gagnés et d'appui financier, appartenaient à la catégorie des ex-membres d'un parti. L'ancien progressiste-conservateur de Terrebonne, Robert Toupin, avec 15,5 % des suffrages exprimés, a été, en 1988, le candidat indépendant le plus heureux et le plus dépensier. John Gamble, de Markham, s'est classé second du groupe, à cette même élection, par son nombre de voix et ses dépenses. Il était député progressiste-conservateur de York North depuis 1979, avant que Tony Roman, également candidat indépendant ex-membre du parti, prenne son siège en 1984.

Suzanne Blais-Grenier, autre députée du Parti progressiste-conservateur du Canada, s'est présentée comme indépendante en 1988, après que sa démission du cabinet lui eut coûté sa désignation par le parti. Son résultat (4,55 % des voix) la classe au troisième rang des indépendants et indépendantes. Antonio Yanakis a été député libéral de Berthier–Montcalm pendant presque 20 ans, de 1965 à 1984, mais il s'est présenté comme indépendant en 1988, lorsqu'un autre candidat a remporté l'investiture libérale. Eudore Allard, député du parti Crédit social du Canada (CSC) à Rimouski de 1972 à 1980, a aussi obtenu un succès relatif comme candidat indépendant en 1988, tout comme Ern Condon. Six des dix candidats indépendants ayant eu le plus de succès en 1988 étaient donc des ex-membres d'un parti, ayant un passé de candidats ou candidates de partis politiques inscrits.

Le financement de la campagne

Le fait que la plupart des candidats indépendants obtiennent peu de voix aux élections semble provenir de leur incapacité de collecter et de dépenser des sommes d'argent significatives pendant la campagne. Seulement 27 candidats indépendants ont obtenu plus de 2 000 $ de contributions pour leur campagne lors de l'élection générale fédérale de 1988, et seulement 4 d'entre eux ont recueilli plus de 10 000 $. Des 10 candidats les mieux financés, 6 étaient de véritables indépendants, 3 des indépendants ex-membres d'un parti, et un seul était un indépendant d'un parti non inscrit. En moyenne, les candidats indépendants ont dépensé 8 % du total de leur plafond de dépenses, c'est-à-dire beaucoup moins que les candidats et candidates des grands partis et que la moyenne de 42 %. En fait, seulement 24 des 154 candidats indépendants ont dépensé plus de 5 % de leur plafond de dépenses de campagne et seulement 5 plus de 30 % (voir le tableau 7.4). Les 10 premiers au chapitre des dépenses comprenaient 6 véritables indépendants et 4 indépendants

Tableau 7.4
Finances des candidats indépendants : candidats et candidates ayant obtenu plus de 2 000 $ ou ayant dépensé 5 % du plafond

Candidat	Don ($)	Pourcentage du plafond
Ontario		
Ross Baker	2 083	—
Albert Papazian	6 030	33,2
John Gamble	21 886	39,1
Adel Di Palma	13 600	30,4
Michael Hahn	5 495	7,5
Wally Pearson	2 200	6,4
Ronald Clifford	—	9,6
Bernadette Michael	3 241	7,2
Anne McBride	—	9,0
Québec		
Antonio Yanakis	9 400	14,3
André Turcôt	2 979	66,8
Glen Kealey	4 918	9,7
Eudore Allard	2 500	—
Robert Toupin	25 188	81,5
Léo Larocque	4 800	11,0
Suzanne Blais-Grenier	3 130	18,9
Frank Auf der Maur	8 855	20,9
Manitoba		
Terry Drul	4 539	8,9
Colombie-Britannique		
Blair Longley	2 191	—
Île-du-Prince-Édouard		
David Weale	11 164	29,9
Alberta		
Larry Heather	7 063	13,4
Bernie Sawatsky	2 401	—
Fred Marshall	5 215	13,1
Edward Goodliffe	2 245	—
R.W. Thompson	3 332	5,6
Valerie Morrow	3 900	6,1
Terre-Neuve		
Ern Condon	3 890	8,2
Territoires du Nord-Ouest		
Richard Inukpak Lee	7 700	15,4
Cece McCauley	6 694	9,8

Source : Canada, Élections 1988b.

ex-membres d'un parti. Seul un candidat indépendant, Robert Toupin, ex-membre d'un parti, a dépensé plus de 80 % de son plafond de

dépenses, soit le pourcentage moyen de ceux qui sont arrivés deuxièmes ou premiers à l'élection de 1988. En outre, 36 candidats indépendants, soit presque un quart du groupe, ont déclaré n'avoir reçu aucune contribution ni encouru de dépenses électorales au cours de la campagne 1988. La plupart d'entre eux étaient des candidats indépendants de partis non inscrits.

Le remboursement

Le succès électoral limité des candidats indépendants a fait que très peu parmi eux ont été remboursés de leurs dépenses de campagne, depuis l'instauration du remboursement des candidats et candidates en 1974. Lors des quatre dernières élections fédérales, seulement quatre candidats indépendants ont obtenu les 15 % de voix donnant droit à un remboursement. Les quatre étaient des candidats ex-membres d'un parti. Les cas de John Gamble (1984) et de Robert Toupin (1988) sont décrits ci-dessus. Les deux autres se sont présentés en 1979 : René Matte, dans Champlain, a été élu trois fois député du CSC jusqu'à cette élection; Stanley Stanford Schumacher a également été élu trois fois à la Chambre des communes sous la bannière du Parti progressiste-conservateur. Aucun candidat indépendant des deux autres catégories n'a pu prétendre au remboursement depuis 1974.

LES RÉFORMES QUI POURRAIENT RENDRE LA LOI PLUS ÉQUITABLE

Réduire le coût des candidats indépendants

La frivolité est l'une des caractéristiques les plus couramment attribuées aux candidats indépendants. De nombreux intervenants à la Commission, y compris un certain nombre de directeurs de scrutin, ont souscrit à cette vision des candidats indépendants, dénonçant par exemple leur comportement irresponsable pendant la campagne, et le coût élevé qu'ils font supporter au contribuable canadien. Les tenants de cette image défendent des lois électorales qui comprennent des mesures éliminant les candidats et candidates « frivoles » pour ne conserver que les candidats « sérieux ».

Cette section examine le prix que les candidats indépendants font payer au contribuable et les problèmes qu'ils posent aux membres du personnel électoral. Pour le Trésor public, le prix de la participation des candidats indépendants se divise en deux éléments : le coût du remboursement des candidats et le coût administratif. Le calcul du premier est très simple. Le remboursement des quatre candidats indépendants qui se sont qualifiés aux élections fédérales, depuis que la *Loi sur les dépenses d'élection* est venue modifier la *Loi électorale du Canada*,

s'élève à 74 382 $, soit seulement 0,18 % des 41 946 841 $ dépensés depuis 1979 pour rembourser tous les candidats admissibles. En 1988, le coût total du remboursement de tous les candidats indépendants admissibles a été de 22 070 $ (voir le tableau 7.5). Les montants remboursés aux candidats indépendants aux élections provinciales sont également modestes comme l'illustre le tableau 7.6 (voir également le tableau 7.7).

Tableau 7.5
Remboursement des candidats indépendants, élections fédérales

Année	Candidats	Remboursement ($)
1979	2	25 972
1980	0	0
1984	1	26 340
1988	1	22 070

Source : Canada, Élections 1979c, 1980c, 1984c, 1988b.

Le coût administratif de chaque candidat indépendant est plus difficile à évaluer avec précision (Entrevue avec Frederick Slattery, 14 novembre 1990). Certaines données, comme le nombre d'heures de travail nécessaires au directeur du scrutin pour s'occuper d'un candidat ou d'une candidate supplémentaire, ou à Élections Canada pour obtenir les rapports des candidats en retard, ne sont généralement pas consignées. Plusieurs dépenses telles que celles encourues pour fournir les documents aux candidats sont engagées quel que soit le nombre de candidats. D'autres, comme les coûts d'impression de plus de quatre noms sur le bulletin de vote, les photocopies et les appels téléphoniques, varient d'une circonscription à l'autre, selon des facteurs tels que la taille de la circonscription.

La préparation des 10 listes d'électeurs et électrices pour chaque candidat est ce qui coûte le plus cher. Ces listes doivent être imprimées et disponibles, qu'elles soient utilisées ou non par le candidat. Selon les membres du personnel d'Élections Canada et les directeurs de scrutin, une liste d'électeurs comporte souvent jusqu'à 400 pages. Le coût de 10 copies d'un tel document, à 0,05 $ la page, serait de 200 $. En plus, Élections Canada accorde aux directeurs de scrutin 253 $ d'honoraires supplémentaires pour chaque candidat d'une circonscription après le quatrième (Canada, Élections 1990, 4). En supposant

que ces coûts s'appliquent à chaque candidat indépendant, ces deux éléments reviendraient pour tout le groupe à 69 762 $. Le coût total reconnu de la participation des candidats indépendants pour l'État, à l'élection de 1988, s'élève donc à 91 832 $. Pratiquement tous les directeurs de scrutin interrogés pour cette étude, et même certains des candidats, ont souligné la tendance des candidats indépendants à participer peu à la campagne électorale. Dans ce cas, le directeur du scrutin fait face à des problèmes d'entreposage de documents non réclamés et de communication avec le candidat pour assurer le respect de la législation électorale.

Tableau 7.6
Candidats indépendants remboursés, élections fédérales et provinciales

	Élection la plus récente	Candidats remboursés	Montant remboursé ($)
Canada	1988	1	22 070,00
Ontario	1990	0	0
Québec	1989	0	0
Nouvelle-Écosse	1988	2	13 308,50
Nouveau-Brunswick	1987	0	0
Manitoba	1990	0	0
Colombie-Britannique	s.o.	s.o.	s.o.
Île-du-Prince-Édouard	1989	0	0
Saskatchewan	1986	0	0
Alberta	s.o.	s.o.	s.o.
Terre-Neuve	s.o.	s.o.	s.o.
Yukon	s.o.	s.o.	s.o.
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	s.o.	s.o.

Source : Données compilées à partir des rapports des directeurs généraux des élections des provinces.

s.o. : sans objet. Ces provinces et territoires ne prévoient aucun remboursement.

Le reproche adressé le plus souvent aux candidats indépendants est de ne pas présenter en temps voulu les rapports sur leurs dépenses électorales et les rapports des vérificateurs. Ce défaut coûte de nombreuses heures de travail, de l'argent et des maux de tête, d'abord aux directeurs de scrutin, ensuite aux membres du personnel d'Élections

Canada et à leurs avocats. Bien que la présentation tardive des rapports ne soit pas exclusive aux candidats indépendants, Frederick Slattery d'Élections Canada affirme qu'elle est plus répandue dans cette catégorie. Il estime que les candidats indépendants sont responsables de 70 % des cas de dépôts tardifs des rapports. En fait, pour l'élection de 1988, 1 indépendant sur 10 a déposé son rapport après l'échéance, ou n'en a pas déposé du tout. Lorsque les candidats et candidates des partis sont lents, ils peuvent généralement être relancés, sans beaucoup de problèmes, par l'entremise du parti. Par contre, les candidats indépendants en retard laissent souvent peu de traces et sont difficiles à retrouver (Entrevue avec Frederick Slattery, 14 novembre 1990).

Tableau 7.7
Dispositions relatives au remboursement des candidats et seuils

	%	Formule
Canada	15	Jusqu'à 50 % des dépenses jusqu'à 50 % du plafond
Colombie-Britannique	s.o.	Aucune
Alberta	s.o.	Aucune
Saskatchewan	15	50 % des dépenses jusqu'à 50 % du plafond
Manitoba	10	50 % des dépenses jusqu'à 50 % du plafond
Ontario	15	Au moins 20 % du plafond ou du montant dépensé (+ 5 000 $ dans les circonscriptions du Nord)
Québec	20*	50 % des dépenses jusqu'à 50 % du plafond
Nouvelle-Écosse	15	Dépenses n'excédant pas 0,25 $ par électeur (indexées selon l'indice des prix à la consommation)
Nouveau-Brunswick	15	Toutes les dépenses dans la limite de 0,35 $ par électeur + 1 lettre par électeur en première classe
Île-du-Prince-Édouard	15	0,32 $ par électeur; pas moins de 750 $; pas plus de 1 500 $
Terre-Neuve	s.o.	Aucune
Yukon	s.o.	Aucune
Territoires du Nord-Ouest	s.o.	Aucune

Source : Les formules de remboursement ont été extrapolées par l'auteur à partir des lois pertinentes.

*En outre, les candidats et les candidates ont droit au remboursement s'ils ont été élus à la dernière élection, ou s'ils se sont présentés pour un parti dont le candidat est arrivé premier ou deuxième dans la circonscription électorale à la dernière élection.

s.o. : sans objet.

Afin de surmonter les difficultés que les candidats indépendants peuvent avoir à tenir leurs livres, et donc de réduire le délai de

production de leur rapport, le porte-parole d'Élections Canada suggère de fournir aux candidats et candidates d'autres formulaires utilisables s'ils dépensent ou perçoivent seulement une petite somme d'argent. Ce formulaire serait plus simple à remplir, mais fournirait rapidement à Élections Canada les renseignements nécessaires (Entrevue avec Frederick Slattery, 14 novembre 1990). Cette idée mérite attention puisque, comme le souligne Carty (1991), même au sein des partis politiques, les agents officiels n'ont pas tous la même facilité à s'acquitter du travail complexe et exigeant que représente une campagne électorale. Carty propose que des mesures soient également prises pour homogénéiser les compétences de ces agents.

Ces mesures permettraient d'éliminer un des principaux problèmes posés aux membres du personnel électoral par la participation de candidats indépendants aux campagnes, et contribueraient à compenser le manque de moyens de ces candidats. Toutefois, l'ancien directeur général des élections, Jean-Marc Hamel, souligne que le coût administratif des candidats indépendants n'est rien en comparaison du coût administratif général des élections. Il est clair cependant que le dépôt de 200 $ (30 800 $ versés par tous les candidats indépendants en 1988) n'est pas suffisant pour couvrir ces frais. Quel que soit le coût total de tous ces éléments, il faut reconnaître qu'il constitue une partie du prix à payer pour maintenir un système électoral ouvert et concurrentiel.

Laisser le public décider

La question de la « frivolité opposée au sérieux » n'est pas aussi simple que certains critiques des candidats indépendants le laissent entendre. Les façons d'évaluer le « sérieux » que recommandent certains ne résistent pas à un examen attentif. Par exemple, prétendre que pour être « sérieux » et valable, un candidat ou une candidate doit avoir pour objectif de remporter les élections, n'apparaît peut-être pas entièrement juste. Il est fréquent que des candidats se présentent sous la bannière d'un parti afin d'aider ce dernier à obtenir le statut de parti inscrit, ou pour défendre ses couleurs. On ne les qualifie pas de « frivoles » pour autant.

Le simple fait de se présenter aux élections peut comporter de nombreux avantages apparents autres que la possibilité de donner un député à la circonscription et un gouvernement au pays. Assurément, l'argument qui veut que le caractère sérieux ou frivole d'un candidat puisse se mesurer à sa capacité d'obtenir et de dépenser de l'argent pose un problème. La richesse ne permet pas nécessairement d'obtenir l'appui de la population et vice versa. Et il n'est sûrement pas

déraisonnable de penser qu'un candidat défend des idées valables, même si celles-ci n'ont pas amené un appui financier important.

À moins de définir le caractère sérieux des candidats uniquement par la volonté de gagner ou de dépenser de l'argent, il est clair que tous les candidats indépendants ne sont pas frivoles. En outre, la « frivolité » n'est pas une caractéristique réservée aux candidats indépendants. À chaque élection, le parti Rhinocéros présente une liste complète de candidats légers n'ayant aucune intention de gagner ni, souvent, beaucoup d'appuis financiers. Le système électoral reconnaît le rôle de ces intervenants, tout comme il le fait avec celui, primordial, joué par les partis et les candidats décidés à remporter la victoire.

Mais l'appui populaire constitue une mesure du « sérieux » à laquelle la loi actuelle devrait accorder plus de crédibilité. Si des candidats se voient désignés par un grand nombre de personnes, et même élus par un nombre encore plus important d'électeurs, peut-on raisonnablement dire qu'ils sont frivoles, indépendamment de la nature peu orthodoxe de leurs idées et de leur comportement ? Seule une élection donne au jugement démocratique l'occasion d'évaluer une personne ou une idée. Un système qui laisse le peuple décider de la composition d'un gouvernement doit sûrement lui permettre de déterminer les candidats sérieux et ceux qui ne le sont pas.

Dans les sections suivantes, notre étude aborde la question de l'ouverture et de l'équité. Elle recommande des réformes qui s'éloignent de l'appréciation du sérieux des candidats par l'argent, héritage du XIX^{e} siècle, et adopte un concept moderne du sérieux, laissant aux citoyens eux-mêmes le droit de conférer la légitimité aux candidats, selon un mode démocratique.

Réévaluer la valeur du cautionnement des candidats

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* soulignait que la reconnaissance de certains droits des citoyens et citoyennes était devenue un élément central de notre compréhension de l'équité. Ainsi, par rapport au droit de poser sa candidature, l'accès au système et la possibilité d'exercer ce droit sont essentiels. Lorsqu'on parle de l'ouverture du système électoral aux candidats indépendants ou autres, le cautionnement versé pour faire acte de candidature est une question essentielle. Au cours des audiences de la Commission, le projet d'augmenter ce cautionnement a suscité un vif intérêt. Le droit de 200 $ n'a pas été majoré depuis son instauration au XIX^{e} siècle et l'inflation lui a largement enlevé son caractère d'obstacle pour ceux et celles qui veulent se présenter. Les suggestions d'augmentation du tarif vont de 500 $ à 2 000 $[6]. Une telle hausse serait discriminatoire vis-à-vis

des candidats et candidates qui ont des revenus, ou une capacité de collecter des fonds, limités.

L'introduction de droits de candidature supérieurs, entièrement remboursables sur remise des rapports nécessaires à Élections Canada, constituerait une solution de rechange intéressante à l'augmentation du tarif. Cette mesure, approuvée par divers membres d'Élections Canada et proposée par le Projet de loi C-79, réglerait le problème de la négligence des candidats indépendants à remettre leurs rapports à Élections Canada. Elle sanctionnerait assez fortement les candidats et candidates pour ne pas obliger le personnel électoral à gaspiller du temps et de l'argent à chercher les rapports en retard.

Toutefois, si cette proposition est prise en considération, il serait judicieux d'adopter une certaine modération dans l'établissement du tarif. Quel que soit le profit qu'on en attend, 1 000 $ ou 2 000 $ restent une dépense assez importante pour de nombreux Canadiens à faible revenu. Ces derniers, comme tous les Canadiens, ont, en vertu de la Charte, le droit de se présenter comme candidats aux élections fédérales. Il y aurait également, en cas de forte hausse du tarif, discrimination à l'égard des candidats dont les capacités de collecter des fonds sont limitées. L'argument voulant que tout candidat ayant un appui populaire significatif doit être capable d'assumer une telle dépense est faible. Pour les candidats indépendants qui ne peuvent compter sur la richesse de leurs partisans, verser un montant de 2 000 $ remboursable après la campagne signifie se priver d'une part importante de leurs fonds. Dans ce domaine, la réforme devra faire porter ses efforts sur l'équilibre entre responsabilité financière et accessibilité.

D'un autre côté, il y a ceux qui soutiennent que le cautionnement actuel de la candidature est déjà trop élevé, et plaident pour sa réduction ou son élimination. D'autres avancent que le baisser ou le supprimer aurait peu de résultats prévisibles, excepté d'ouvrir la porte à toutes sortes de candidats et candidates frivoles, qui n'auraient alors rien à perdre en se présentant aux élections. Mais cela ne serait pas nécessairement le cas. Au Québec par exemple, lorsque le cautionnement de la candidature a été éliminé, le nombre de candidats a, en réalité, diminué à l'élection suivante. Le montant de 200 $ ne représente probablement pas un obstacle très important pour les candidats indépendants; mais il n'incite pas beaucoup non plus à un comportement responsable. Un dépôt, raisonnable et remboursable, invitant à un respect rapide des obligations de publication des comptes, semble l'option préférable à toute autre.

Mais la question de la pertinence du cautionnement de la candidature dépasse le problème de son montant; elle reflète l'idée

que le principal critère pour décider si un candidat ou une candidate doit être autorisé à se présenter devrait être l'appui populaire et non la capacité de payer. De même qu'un droit de candidature élevé et non remboursable apparaît incompatible avec les idées contemporaines d'équité, l'obligation de réunir seulement 25 signatures pour se présenter dans une circonscription de dizaines de milliers d'électeurs et d'électrices semble dépassée. Comme nous l'avons dit précédemment au sujet de l'accès au scrutin et de la liberté d'expression, l'élection ne devrait pas servir de tribune improvisée à n'importe quel citoyen rouspéteur. Dans notre tradition démocratique, les candidats doivent être désignés par leurs concitoyens, c'est-à-dire démontrer qu'ils ont un réel appui populaire, avant de pouvoir se présenter aux élections générales. Tout comme le rôle des députés est de parler au nom des autres, ainsi en est-il des candidats. Ceci devrait se refléter dans les règlements relatifs à la présentation. Augmenter le nombre de signatures requises pour l'inscription de 25 à 200 ou plus serait beaucoup plus efficace pour décourager les candidats « frivoles » qu'un cautionnement. Combinée à un cautionnement raisonnable et remboursable, l'exigence d'un plus grand nombre de signatures pour poser sa candidature encouragerait la responsabilité financière et dissuaderait de l'exercice irresponsable du droit de poser sa candidature.

Ici, une brève description de l'expérience américaine est instructive. Chacun des États américains s'est doté d'une certaine forme de contrôle légal de l'accès au scrutin, pour les élections au Congrès et les élections présidentielles. Habituellement établis entre le milieu des années 20 et le milieu des années 40, à l'époque de la hantise du communisme, et pour empêcher l'élection de partis socialisants, ces contrôles ont tendance à être très stricts à l'égard des candidats indépendants et de ceux des partis mineurs, et très tolérants pour les candidats des grands partis. Les critères varient d'un État à l'autre et comprennent serments de loyauté, interdiction des partis politiques jugés subversifs et cautionnements anticipés. À des fins de comparaison, il est toutefois plus important d'examiner l'obligation de présenter un cautionnement ou de réunir des signatures. Des droits d'enregistrement sont exigés dans cinq États et peuvent atteindre des milliers de dollars — ce qui est loin d'être le cas au Canada. Des pétitions sont requises dans tous les États, à l'exception du Mississippi, le nombre de signatures exigées correspondant habituellement à un pourcentage des électeurs et électrices et pouvant s'élever à des dizaines, ou même à des centaines de milliers.

Il y a deux leçons importantes à tirer de l'histoire de la réglementation américaine de l'accès au scrutin, dont l'une devrait servir

de modèle et l'autre d'avertissement. La première leçon, c'est que la Cour suprême des États-Unis, dans les affaires *Bullock c. Carter* (1972) et *Lubin c. Panish* (1974), a décidé qu'imposer des droits de candidature de n'importe quel montant, sans proposer d'autres moyens d'accès aux candidats et candidates plus pauvres, est inconstitutionnel. En même temps, les juristes et les législateurs des États-Unis ont massivement adopté l'idée que le contrôle le plus légitime de l'accès au scrutin réside dans la démonstration de l'appui populaire, par pétition. Cela nous amène à la deuxième leçon sous forme d'avertissement : la pétition peut être une exigence aussi arbitraire et restrictive que tout autre contrôle de l'accès au scrutin. La Cour suprême a tendance à rejeter les contestations des lois des États, dont les exigences relatives aux pétitions entravent lourdement les droits de vote et de réunion, ainsi que la nature exclusive des lois elles-mêmes qui ont conduit à la disparition quasi totale des tiers partis et des indépendants des scrutins et des mandats électifs fédéraux (Smith 1991, 171). Au Canada, on doit donc s'assurer qu'en recourant à la pétition comme moyen de contrôle de l'accès au scrutin, on ne sacrifie pas l'ouverture.

Réviser le processus d'inscription des partis

Les obstacles qu'affrontent les candidats indépendants pour se présenter se trouvent non seulement dans la procédure de nomination des candidats et candidates, mais également dans le processus d'inscription des partis. Ici, le problème réside dans la disposition permettant aux seuls partis inscrits d'avoir leur nom accolé au nom du candidat. Dans un pays où l'affiliation à un parti passe souvent avant l'identité du candidat comme facteur déterminant du choix électoral, le nom d'un parti sur un bulletin de vote révèle à l'électeur tout ce qu'il a besoin de savoir[7]. Dans le cas des candidats véritablement indépendants, on peut parler avec raison de la fierté de se présenter exclusivement pour ses idées, plutôt que de se joindre à une association politique avec d'autres personnes du même acabit. Mais pour les candidats indépendants des partis non inscrits — ceux dont le parti n'a pu obtenir l'inscription —, l'absence du nom du parti sur le bulletin de vote, où figurent les noms des partis des autres, est une source réelle de frustration. Fred Marshall, chef du Western Independence Party (WIP), soutient que même si son parti est bien connu dans l'Ouest, de nombreux partisans n'auraient pu reconnaître les seuls noms des candidats du WIP sur le bulletin de vote (Entrevue avec Fred Marshall, 23 octobre 1990). La même chose s'est sans doute produite pour les 59 candidats qui se sont présentés sous la bannière du Parti marxiste-léniniste du Canada.

Un moyen d'améliorer le sort d'un grand nombre de candidats indépendants des partis non inscrits consisterait à enregistrer les partis qu'ils représentent. Étant donné le nombre imposant de candidats indépendants qui sont, en fait, membres de partis politiques non inscrits, tout changement aux exigences touchant l'inscription des partis visant à faciliter cette dernière aurait une incidence considérable[8]. Une réforme qui améliorerait l'accessibilité des partis non inscrits aux avantages de l'inscription permettrait aux candidats indépendants de ces partis (la troisième catégorie de candidats indépendants) d'être identifiés comme candidats et candidates de partis, ce qu'ils sont dans les faits. Il existe plusieurs façons de mener cette réforme.

La première consiste à réduire le nombre de candidats requis pour obtenir l'inscription, ce qui profiterait sûrement à de nombreux partis plus petits, leur permettant de présenter moins de candidats et de centrer leurs ressources sur les candidats clés. Toutefois, pour que cela ait pu avoir un véritable effet sur le nombre de candidats indépendants en 1988, l'effectif aurait dû être réduit à moins de 12, niveau si bas qu'il aurait remis en question la raison même d'imposer des règles. Une réduction du nombre de candidats requis encouragerait probablement également les partis régionaux, une conséquence que certains n'apprécieraient guère.

Éliminer l'exigence concernant le nombre minimum de candidats et la remplacer par une obligation d'obtenir la signature d'un grand nombre d'électeurs, pour appuyer leur demande, constitue une autre option. Ce système existe en Ontario, où les partis peuvent être inscrits s'ils réunissent 10 000 signatures. Cette exigence garantirait que le parti dispose d'un appui significatif dans l'électorat et d'une organisation suffisante pour orchestrer la collecte des signatures. Elle soulagerait également les nouveaux partis du fardeau que constituent des droits de candidature d'au moins 10 000 $ nécessaires à l'inscription. On pourrait craindre que cela ouvre la porte à toutes sortes de groupes d'intérêt régionaux et spéciaux, lesquels pourraient tirer avantage des privilèges des partis inscrits. Citons par exemple la publicité gratuite à la radio et à la télévision, la capacité d'émettre des reçus pour les crédits d'impôt et l'admissibilité au remboursement des dépenses des partis. Toutefois, un tel système conférerait une légitimité basée sur la confiance populaire (en autant qu'elle puisse se mesurer par une pétition), et non sur la capacité financière de présenter des candidats et candidates. Si un parti mineur jouissait d'un appui populaire suffisant, il aurait droit à des avantages proportionnels à ce soutien, tout comme les partis inscrits.

Tout changement dans les exigences relatives à l'inscription des partis touchera largement les partis régionaux, le Bloc québécois en particulier. À sa première élection partielle fédérale, le candidat du Bloc a dû se présenter comme indépendant, puisque son parti n'était pas inscrit. Selon le député du Bloc, François Gérin, cela a fait peu de différence pour la reconnaissance du nom, mais il ajoute que dans les élections à venir, le nom du parti sur le bulletin de vote sera essentiel pour réussir. Son parti prévoit demander l'inscription pour la prochaine élection, et il croit qu'il ne devrait y avoir aucun problème pour satisfaire à l'obligation de présenter 50 candidats et candidates. Il affirme que son parti réussirait tout aussi bien dans un système basé sur des signatures. Il fait remarquer que toute nouvelle disposition concernant les critères d'inscription visant à s'assurer que les partis ont un appui dans plus d'une région serait « complètement inacceptable » pour le Bloc québécois (Entrevue avec François Gérin, 6 novembre 1990).

Cependant, la réforme des conditions de l'inscription n'a pas besoin d'être une question de « tout ou rien ». Actuellement, l'inscription des partis suppose deux étapes : un parti est provisoirement inscrit après avoir présenté 100 signatures et les documents d'accompagnement, et le devient pleinement s'il a désigné 50 candidats et candidates après le déclenchement de l'élection. Ce processus serait plus équitable si l'on permettait aux partis de faire figurer leur nom sur le bulletin de vote à la première ou à la deuxième étape. Une autre solution consisterait à permettre aux candidats de tous les partis qui respectent les critères de la première étape d'avoir leur nom sur les bulletins de vote, que le parti présente ou non 50 candidats. Toutefois, afin de dissiper la crainte que des partis ou des groupes d'intérêt frivoles ne tirent avantage de cette disposition, on pourrait instituer des contrôles s'appuyant sur la sanction populaire. Il faudrait multiplier largement le nombre de signatures nécessaires pour réussir la première étape de l'inscription, comme nous l'avons indiqué précédemment. Tous les partis réussissant la première étape verraient leur nom figurer sur les bulletins de vote. Pour rendre cette option plus stricte, on demanderait aux partis d'atteindre un seuil modifié à la deuxième étape. Par exemple, un parti présentant 50 candidats aurait droit à tous les avantages d'un parti, alors que celui en présentant au moins 10 verrait son nom figurer sur les bulletins de vote. Tout parti ne voulant ou ne pouvant pas satisfaire à ces nouvelles exigences moins rigoureuses pourrait toujours demander à ses candidats de se présenter à titre d'indépendants.

L'équité

Une plus grande équité dans la répartition par l'État des avantages aux candidats et candidates permettrait à tous d'exercer leur droit à la candidature. Elle éviterait aux candidats de redouter qu'un traitement injuste ne les empêche de réussir. Il ne fait aucun doute que les candidats des partis profitent d'avantages que n'ont pas les indépendants. Ces avantages se divisent en trois catégories : ceux dont profitent les candidats des partis et qui ne découlent pas de la législation sur les finances des partis; ceux qui résultent de cette loi ou y sont associés mais qui pourraient être maintenus; enfin les avantages qui émanent de la législation ou y sont associés, et qui doivent être modifiés. Cette troisième catégorie forme le principal propos de la présente section. Celle-ci traitera des disparités, dans le statut des candidats indépendants et des candidats des partis, émanant de la législation sur les finances des partis, laquelle devrait être modifiée afin d'améliorer la capacité de tous les candidats à exercer leur droit pleinement. Mais avant d'aborder ces changements, une description des avantages des deux premières catégories s'impose.

Le plus grand avantage dont profitent les candidats des partis par rapport aux indépendants est la reconnaissance du nom de leur parti. Le facteur qui a le plus motivé le vote des Canadiens, lors des récentes élections, a été le parti politique du candidat. Grâce à la présence du nom du parti à côté du sien, le candidat obtient les voix d'électeurs et électrices qu'il n'a jamais vus, ni ne rencontrera jamais. Il s'agit là d'un avantage qui ne s'applique pas, ni ne devrait s'appliquer aux candidats indépendants, sauf dans le cas des candidats indépendants des petits partis, comme nous l'avons déjà mentionné. En effet, en rejetant les programmes et les structures des partis, les candidats indépendants abandonnent également les avantages qu'ont les candidats des partis. Les partis politiques canadiens constituent un vaste fonds de soutien et de ressources pour leurs candidats. Avant et pendant l'élection, l'infrastructure du parti peut, entre autres, offrir aux candidats en campagne une formation, les conseils de « bénévoles » hautement spécialisés, ainsi qu'une aide comptable et administrative. Là non plus, les services offerts par les partis ne découlent pas directement de la législation sur les finances des partis, et on peut raisonnablement penser qu'ils constituent un avantage équitable pour les candidats des partis.

La deuxième catégorie, celle des avantages découlant de la loi, dont profitent les candidats et candidates des partis et non les candidats indépendants, et qui pourraient demeurer, comprend surtout les avantages accordés par les partis à leurs candidats, et dérivant de ceux donnés aux partis par la législation sur les dépenses électorales. En

général, les candidats indépendants n'ont pas accès aux ressources dont disposent les candidats des partis pour exprimer leurs idées. Par exemple, au cours de la campagne électorale, les candidats des partis les plus importants se voient souvent épargner la nécessité de payer des messages publicitaires très coûteux à la radio et à la télévision, parce que leur parti dispose d'un temps d'antenne considérable qu'il peut acheter ou qui est mis gratuitement à sa disposition. C'est ainsi qu'en 1988, le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) a pu obtenir 101 minutes de temps gratuit à la télévision, le Parti libéral du Canada (PLC) 46 minutes et le Nouveau Parti démocratique (NPD) 35. En outre, le PC a dépensé 3 995 180 $ pour de la publicité payée à la télévision et à la radio, le PLC 2 407 921 $ et le NPD 2 972 314 $ (Canada, Élections 1988b, 2-1). Les avantages que les candidats des partis tirent de tout cela sont entièrement refusés aux indépendants[9].

Le transfert de fonds du parti national aux campagnes locales des candidats et candidates, qui n'est pas considéré comme une dépense électorale officielle pour le parti (Canada, *Loi électorale*, paragraphe 40(1) [anciennement paragraphe 13.2(1.1)]), est l'un des meilleurs exemples des avantages dont bénéficient les candidats affiliés à un parti politique. Lors de la dernière élection, les candidats du PC ont déclaré avoir reçu de l'organisation centrale du parti un total de 1 039 581 $, les candidats du NPD 1 575 725 $, et ceux du PLC 1 681 488 $ (Canada, Élections 1988b, 1-1 à 1-3). Les partis non inscrits pourraient faire de même pour leurs candidats (quoique sans la possibilité d'émettre des reçus pour crédit d'impôt, leur capacité de financer de tels transferts serait nécessairement limitée), mais les autres candidats indépendants seraient laissés entièrement à eux-mêmes. L'avantage pour les candidats des partis inscrits se trouve augmenté du fait du remboursement des dépenses des partis inscrits.

Pour essayer de compenser l'avantage qu'ont les candidats des partis sur les indépendants en matière de publicité à la radio et à la télévision pendant la campagne électorale, plusieurs intervenants devant la Commission (y compris le Parti vert du Canada et le Parti réformiste du Canada) ont suggéré que l'on autorise la publicité, gratuite ou subventionnée, sur le canal parlementaire ou sur les canaux communautaires distribués par câble[10]. Cette mesure permettrait à tous les candidats d'avoir une chance de faire campagne auprès des téléspectateurs, et serait un grand pas vers l'établissement de l'équité entre candidats. Toutefois, fournir du temps d'antenne gratuit pour présenter plus de 1 400 messages télévisés serait très coûteux et très complexe. Et la logistique nécessaire pour accommoder tous les candidats dans un centre comme Toronto (où il y avait en 1988, 23 circonscriptions et

142 candidats) serait cauchemardesque (Entrevue avec Denis Rhéaume, 22 novembre 1990). En résumé, on ne peut pas faire grand-chose pour compenser le handicap des candidats indépendants dans le domaine de la publicité télévisée.

Reste la troisième catégorie d'avantages que les candidats et candidates des partis ont sur les candidats indépendants : ceux qui découlent de la loi et qui, selon l'auteur, nécessitent une réforme. Deux questions sont en jeu : l'utilisation des fonds excédentaires du candidat après l'élection et l'admissibilité des candidats au remboursement. La première question concerne un problème spécifique aux candidats indépendants, alors que la seconde touche la plupart des candidats, en dehors des trois grands partis, notamment les candidats indépendants.

Après avoir payé les dépenses et les dettes de leur campagne, avec ou sans l'aide du remboursement au candidat, seuls les candidats indépendants sont tenus de retourner tout excédent de fonds au receveur général. Selon l'article 232 de la *Loi électorale du Canada*, tous les autres peuvent remettre les fonds à « une organisation ou association locale des membres du parti dans la circonscription du candidat ou à l'agent enregistré du parti ». Ces fonds peuvent être utilisés pour la campagne électorale suivante. Sur ce point, le Projet de loi C-79 a proposé que les excédents des candidats indépendants soient conservés en dépôt, dans l'éventualité où le candidat choisirait de se présenter lors des deux élections générales suivantes ou lors d'une élection partielle au cours de cette période. L'adoption de cette réforme coûterait peu, mais serait un grand pas du système électoral vers l'équité à l'égard des candidats indépendants. Elle permettrait à tous les citoyens et citoyennes d'exercer plus pleinement leur droit de candidature.

L'établissement d'une « association locale » (semblable à celles des partis) de candidats indépendants serait une option de rechange. Un candidat indépendant pourrait ainsi inscrire une organisation de circonscription qui s'occuperait des finances de sa campagne entre les élections. Cet organisme serait tenu de communiquer à Élections Canada l'information sur les recettes et les dépenses. Il lui appartiendrait également d'émettre des reçus pour crédit d'impôt. Des associations locales de candidats indépendants seraient autorisées pour tous les candidats indépendants ou, étant donné qu'il est peu fréquent qu'un candidat indépendant se présente plus d'une fois, se limiteraient à ceux qui sont élus à la Chambre des communes ou à ceux qui atteignent un pourcentage déterminé des suffrages exprimés. Actuellement, le Québec et le Nouveau-Brunswick permettent aux candidats indépendants d'inscrire des associations locales, tandis que l'Alberta autorise les députés indépendants qui siègent à l'Assemblée législative à le faire.

Mais le seuil de remboursement est la principale question en matière d'équité. De nombreux intervenants devant la Commission, notamment des représentants des petits partis, ont soutenu que le seuil de remboursement de 15 % est arbitraire et discriminatoire envers les candidats n'appartenant pas aux trois grands partis. Tel qu'il est, le seuil de remboursement transmet un message clair aux petits partis et aux candidats indépendants (et à leurs partisans), à savoir que leur participation au système électoral n'a pas autant de valeur que celle des grands partis si le soutien qu'ils reçoivent, bien que substantiel, n'atteint pas 15 %. Plus important encore, le seuil prive ces candidats de l'appui financier de l'État, accordé à la plupart des candidats des trois grands partis, rendant ainsi l'exercice de leur droit de candidature encore plus difficile.

Réformer le mode et le seuil de remboursement des candidats

Les propositions de réforme du mode et du seuil de remboursement sont nombreuses et variées. Plutôt que d'essayer de les aborder toutes, cette section examine trois formules fondamentales de réforme du seuil de remboursement, soumises lors des audiences de la Commission : modifier le niveau du seuil, changer la façon de le calculer ou tout simplement remplacer ce système par autre chose. Les trois propositions présument que l'État doit rembourser les candidats et candidates pour leur contribution au processus démocratique, et que cela doit se faire directement, plutôt que par l'intermédiaire d'un parti politique. Les trois partagent un objectif commun : rembourser les candidats d'une façon plus équitable pour tous.

Modifier le seuil de remboursement

À l'aide des résultats des élections de 1984 et 1988, les tableaux 7.8 et 7.9 montrent les conséquences d'une réduction du seuil de remboursement, tout en laissant inchangés les autres aspects du système. Des réductions du seuil à 12,5 % ou à 0 % peuvent être rejetées dès le départ : la première fait peu de différence et l'autre accorde le remboursement à des candidats et candidates n'ayant littéralement aucune légitimité démocratique. Ces tableaux révèlent que le seuil aurait dû être réduit à 5 % pour faire une différence dans le nombre de candidats indépendants remboursés. Même là, le nombre total de candidats remboursés, pour les deux élections, n'aurait augmenté que de deux à cinq. Et au seuil de 5 %, le montant remboursé aux candidats indépendants, pour les deux dernières élections, se serait accru de moins de 20 000 $, soit de 48 410 $ à 67 282 $ (même si le seuil avait été réduit à zéro, le coût du remboursement des candidats indépendants pour

les deux dernières élections aurait été de 267 631 $). Le coût des seuls candidats indépendants peut donc difficilement constituer un facteur déterminant lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu de réduire le seuil de remboursement.

Tableau 7.8
Effets projetés de la réduction du seuil de remboursement, élection de 1988

Parti	15 %	12,5 %	10 %	5 %	0 %
Progressiste-conservateur	293	295	295	295	295
Libéral	264	275	287	294	294
Néo-démocrate	170	209	245	292	295
Canadian Heritage Party	—	—	—	11	63
Confederation of Regions Western Party	—	—	3	7	52
Commonwealth	—	—	—	—	61
Communiste	—	—	—	—	52
Vert	—	—	—	—	68
Libertaire	—	—	—	1	88
Réformiste	11	18	25	39	72
Rhinocéros	—	—	—	1	74
Crédit social	—	—	—	—	9
Indépendant	1	1	1	2	154
Total des candidats	739	798	856	942	1 577
Total des remboursements	13 734 568 $	14 318 727 $	14 892 985 $	15 744 471 $	17 132 278 $

Source : Données compilées à partir des données d'Élections Canada.

Ici, la question la plus importante concerne le coût du remboursement des autres candidats et candidates bénéficiant du changement de système. Une réduction du seuil à 10 % augmenterait le nombre de candidats remboursés de plus de 100 pour les élections de 1984 et de 1988. Le coût du remboursement pour chaque élection aurait augmenté d'environ 8 %, soit de 11 170 724 $ à 12 064 851 $ en 1984 et de 13 734 568 $ à 14 892 985 $ en 1988. Une réduction du seuil à 5 % (niveau auquel les indépendants auraient ressenti une différence) aurait augmenté le coût du remboursement de 13,2 % en 1984 et de 14,6 % en 1988, soit un total de 12 639 061 $ en 1984 et de 15 744 471 $ en 1988. Il est vrai qu'à ce niveau, pratiquement aucun candidat

indépendant ne profiterait du remboursement, mais au moins l'objectif d'équité serait près d'être réalisé.

Tableau 7.9
Effets projetés de la réduction du seuil de remboursement, élection de 1984

Parti	15 %	12,5 %	10 %	5 %	0 %
Progressiste-conservateur	282	282	282	282	282
Libéral	238	258	270	282	282
Néo-démocrate	140	185	215	258	282
Confederation of Regions Western Party	3	3	3	8	55
Commonwealth	—	—	—	—	65
Communiste	—	—	—	—	52
Vert	—	—	—	—	60
Libertaire	—	—	—	—	72
Rhinocéros	—	—	1	7	89
Crédit social	—	—	—	—	51
Parti nationaliste du Québec	—	—	1	3	75
Indépendant	1	1	1	3	84
Total des candidats	664	729	773	843	1 449
Total des remboursements	11 170 724 $	11 703 919 $	12 064 851 $	12 639 061 $	12 817 384 $

Source : Données compilées à partir des données d'Élections Canada.

Une autre version de ce mode de réforme maintient les caractéristiques habituelles du seuil de remboursement lié aux suffrages exprimés, et du remboursement basé sur les dépenses, mais elle introduit plus de souplesse. Ce modèle a été établi par Michael Krashinsky de l'Université de Toronto. Comme l'illustre le tableau 7.10, elle pose le principe d'une échelle mobile de remboursement. Ainsi, les candidats et candidates qui obtiennent 15 % ou plus des suffrages exprimés reçoivent un remboursement de 50 %. Les autres perçoivent 5 % de moins pour chaque point inférieur à 15 % des voix. Ce système conduit à un seuil véritable de 5 %, puisque ceux qui remportent moins de 5 % des suffrages ne bénéficient d'aucun remboursement. Même si ce système coûte plus cher et amène à rembourser un plus grand nombre de candidats des grands partis, son utilisation lors de l'élection de 1988 n'aurait entraîné qu'une

augmentation du nombre de candidats remboursés de 203, laissant encore 40 % des candidats sans aucun remboursement.

Tableau 7.10
Échelle de remboursement mobile proposée par Michael Krashinsky

Pourcentage des votes valides	Pourcentage du plafond de remboursement
15	50
14	45
13	40
12	35
11	30
10	25
9	20
8	15
7	10
6	5
5	0

Source : Basé sur l'allocution prononcée par Michael Krashinsky devant le symposium sur le financement des élections et des partis au niveau des circonscriptions de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Winnipeg, 26 novembre 1990.

Modifier le mode de calcul du seuil de remboursement

La deuxième option de réforme du système actuel de remboursement suppose une modification du mode de calcul du seuil de remboursement. Rembourser tous les candidats et candidates d'un parti qui a atteint un pourcentage donné des suffrages exprimés à l'échelle nationale serait une façon de procéder. En théorie, cela renforce le système de partis, tout en augmentant l'équité entre candidats. Mais dans les faits, de toutes les propositions présentées ici, c'est celle qui s'éloigne le plus de l'objectif d'équité entre les candidats, favorisant encore plus les grands partis que le système actuel ne le fait.

Comme le démontrent les tableaux 7.11 et 7.12, le seuil devrait être réduit à aussi peu que 0,5 % pour étendre tous les avantages du remboursement à la plupart des petits partis et même encore, cette extension n'engloberait que deux de ces derniers. Par hasard, ce niveau de 0,5 % était celui que l'Allemagne de l'Ouest avait établi pour son système de

remboursement aux partis. Ce seuil peut sembler radicalement bas. Toutefois, en tentant d'augmenter le degré d'équité entre les participants au processus électoral, on doit reconnaître que la plupart des petits partis obtiennent rarement plus de 0,5 % du vote national. Les nouveaux partis sont souvent très petits au départ; la question est de savoir s'ils devraient obtenir des fonds afin de disposer de la capacité organisationnelle dont ils ont besoin pour donner plus de crédibilité à leurs positions, comme les partis plus importants le font maintenant. Ceci mis à part, la vertu de cette option réside dans sa reconnaissance de la capacité des partis d'obtenir un appui populaire sur le plan national, indépendamment du nombre de sièges remportés. Si une telle réforme basée sur les partis était mise en œuvre pour encourager l'équité entre candidats, un seuil de suffrages exprimés par circonscription devrait être instauré pour tenir compte des candidats indépendants et de ceux dont le parti a peu de succès sur le plan national.

Tableau 7.11
Remboursement selon les résultats du parti, élection de 1988

Parti	Présentement	5 %	2 %	1 %	0,5 %
Progressiste-conservateur	293	295	295	295	295
Libéral	264	294	294	294	294
Néo-démocrate	170	295	295	295	295
Canadian Heritage Party	—	—	—	—	63
Confederation of Regions Western Party	—	—	—	—	—
Commonwealth	—	—	—	—	—
Communiste	—	—	—	—	—
Vert	—	—	—	—	—
Libertaire	—	—	—	—	—
Réformiste	11	—	72	72	72
Rhinocéros	—	—	—	—	—
Crédit social	—	—	—	—	—
Indépendant	1	—	—	—	—
Total des candidats	739	884	956	956	1 019
Total des remboursements	13 734 568 $	15 209 808 $	15 736 504 $	15 736 504 $	16 207 545 $

Source : Données compilées à partir de données d'Élections Canada.

Tableau 7.12
Remboursement selon les résultats du parti, élection de 1984

Parti	Présentement	5 %	2 %	1 %	0,5 %
Progressiste-conservateur	282	282	282	282	282
Libéral	238	282	282	282	282
Néo-démocrate	140	282	282	282	282
Confederation of Regions Western Party	3	—	—	—	—
Commonwealth	—	—	—	—	65
Communiste	—	—	—	—	—
Vert	—	—	—	—	—
Libertaire	—	—	—	—	—
Rhinocéros	—	—	—	—	89
Crédit social	—	—	—	—	—
Parti nationaliste du Québec	—	—	—	—	75
Indépendant	1	—	—	—	—
Total des candidats	664	846	846	846	1 075
Total des remboursements	11 170 724 $	12 326 018 $	12 326 018 $	12 326 018 $	12 449 122 $

Source : Données compilées à partir de données d' Élections Canada.

Remplacer le système de fixation du seuil

La troisième option de réforme des dispositions relatives au remboursement est, sur le plan conceptuel, très distincte des deux premières. Dans le modèle proposé par Vincent Lemieux de l'Université Laval, un fonds de remboursement fixe serait établi pour chaque circonscription, selon le nombre d'électeurs et d'électrices. Les candidats et candidates obtiendraient un pourcentage de ce fonds égal à celui des suffrages qu'ils auraient remportés. Un avantage inhérent à ce genre de remboursement est la simplification du contrôle des coûts — une limite au montant total à dépenser pour le remboursement peut être fixée dès le début de l'élection. Ce système reconnaît qu'il y a quelque chose de fondamentalement antidémocratique dans un système de financement public des élections dans lequel le montant que reçoivent les candidats ne dépend pas du nombre de voix obtenues mais de l'argent dépensé, et où les voix favorables à un candidat d'un parti ont plus de valeur que les suffrages obtenus par celui d'un autre parti.

Toutefois, le modèle de Vincent Lemieux n'est pas exempt de difficultés majeures. Même si un système dans lequel les partis sont remboursés en fonction du nombre de voix obtenues convient bien à une interprétation de l'équité valorisant la légitimité démocratique, récompenser le gain de voix aurait ses limites. On doit garder à l'esprit qu'il s'agit d'une formule de remboursement des candidats et candidates ayant pour but de leur reverser une partie de l'argent qu'ils ont dépensé, de reconnaître le coût élevé d'une campagne électorale et d'encourager la participation. L'objectif du remboursement n'est pas de remplacer le financement privé des candidats, ni d'offrir une compensation indue sur la simple base de faibles dépenses et d'un succès électoral élevé. C'est pourquoi il apparaît important de fixer une limite au montant qu'un candidat peut recevoir de l'État en guise de remboursement.

Le modèle suivant tient compte de cette préoccupation. Il prévoit établir une enveloppe de remboursement, par circonscription, et selon des considérations démographiques et géographiques. Pour les besoins de cette étude, nous prendrons pour acquis que ce montant équivaut au montant moyen remboursé par circonscription à l'élection de 1988, soit 46 560,09 $. Contrairement au modèle de Vincent Lemieux, les candidats et candidates obtiendraient le remboursement du montant le *moins* élevé correspondant soit à une proportion de l'enveloppe de remboursement, au prorata des suffrages remportés, soit à 50 % de leurs dépenses électorales. L'application de ce système à l'élection de 1988 donne des résultats intéressants (voir le tableau 7.13). Le coût total du remboursement des candidats aurait diminué de plus de 1,4 million de dollars, soit de 13 734 568 $ à 12 303 163 $. Par définition, un tel système aurait permis à tous les candidats d'obtenir un remboursement, à l'exception des 194 candidats n'ayant engagé aucune dépense électorale en 1988. Ce régime augmenterait de 645 le nombre total de candidats remboursés.

Voilà qui rencontre sûrement le critère d'équité; les candidats ont une chance égale d'être remboursés, selon la volonté des électeurs de leur circonscription. Le fait que le système se prête facilement à une limitation des coûts qui, pratiquement dans chaque cas, seraient inférieurs au maximum alloué semble confirmer qu'il s'agit là d'un système de gestion responsable et d'autant plus attrayant. Son caractère plus démocratique devrait également plaire au public.

Les trois quarts des fonds qui auraient été versés en 1988, en vertu de ce système, seraient allés aux trois grands partis. Fait certain, les trois partis auraient reçu un peu moins d'argent qu'en 1988. Le NPD aurait subi la plus petite réduction de remboursement, de 2 839 253 $ à 2 646 344 $. Les conservateurs auraient supporté la plus importante

diminution de recettes, avec une chute de 6 055 597 $ à 5 336 929 $, alors que les libéraux auraient connu une baisse légèrement moins radicale, de 4 655 526 $ à 4 037 972 $. De plus, plusieurs députés et députées du Parlement auraient probablement vu leur remboursement diminuer sous ce système — un fait qui ne favoriserait pas l'adoption de cette proposition.

Tableau 7.13
Remboursement selon les voix obtenues par les candidats, élection de 1988

Parti	Présentement	Proposition
Progressiste-conservateur	6 055 597	5 336 929
Libéral	4 655 526	4 037 972
Néo-démocrate	2 839 253	2 646 344
Canadian Heritage Party	—	101 713
Confederation of Regions Western Party	—	39 467
Commonwealth	—	855
Communiste	—	6 164
Vert	—	11 853
Libertaire	—	10 824
Réformiste	162 122	69 123
Rhinocéros	—	7 126
Crédit social	—	125
Indépendant	22 070	34 668
Total des candidats	739	1 578
Total des remboursements	13 734 568 $	12 303 163 $

Source : Données compilées à partir de données d' Élections Canada.

Cela ne veut pas dire que la proposition ne présenterait pas d'intérêt pour les trois grands partis. Comme groupe, les candidats et candidates de ces partis ont eu un excédent de plus de 8,7 millions de dollars à l'élection de 1988. Toutefois, pour les deux grands partis, il existe en ce moment une forte possibilité que certains de leurs candidats n'atteignent pas le seuil de 15 % à la prochaine élection. C'est déjà le cas pour le NPD. Le système proposé ferait en sorte que ces candidats ne soient pas privés de l'aide publique. Ainsi, les grands partis se verraient garantir un remboursement pour tous leurs candidats à l'élection fédérale. Une telle garantie deviendrait légitime

aux yeux du public, du fait que les candidats des petits partis et les indépendants seraient également remboursés. Cependant, pour convaincre les députés et députées de la valeur de ce nouveau système, il faudra peut-être adoucir la note en augmentant l'enveloppe des remboursements, pour que les leurs ne soient pas trop touchés. Il appartient aux hommes et aux femmes politiques de décider dans quelle mesure le financement public doit être augmenté, afin d'assurer l'adoption de cette législation d'intérêt public.

Les dispositions attribuant des avantages financiers aux candidats indépendants et des petits partis pourraient amener certains à penser qu'elles vont conduire à un accroissement concomitant de ce type de candidats et des coûts. Mais les recommandations de cette étude visent la réduction d'un tel risque. D'abord, les candidats seraient remboursés proportionnellement au soutien populaire qu'ils suscitent. Il ne suffirait donc pas de se présenter aux élections pour recevoir de l'argent, encore faudrait-il obtenir l'appui de la population. Le remboursement des seuls candidats ayant obtenu ce soutien serait doublement assuré par l'obligation d'obtenir 200 signatures pour être désignés. Deuxièmement, l'enveloppe du remboursement de chaque circonscription serait fixe; seule une augmentation de la participation électorale pourrait provoquer une hausse des coûts. Eagles (1991) a démontré que la présence d'un candidat indépendant dans une élection ne semble pas accroître la participation. Donc, si l'adoption de ces recommandations produisait un gonflement du nombre des candidats indépendants, ce qui est peu probable compte tenu des maigres récompenses en jeu, le résultat ne serait pas des coûts supérieurs, mais une simple redistribution de l'enveloppe du remboursement. La décision de soutenir ou de contester cette proposition repose donc exclusivement sur l'adhésion ou l'opposition au principe qui établit que le remboursement du candidat doit avoir le soutien populaire pour fondement.

De toutes les options de réforme présentées ci-dessus, cette dernière va plus loin dans l'élimination des obstacles à la capacité des candidats pour éviter d'exercer pleinement leur droit à la candidature. Elle permet de réaliser l'objectif de persuader et d'aider ceux qui songent à se présenter, en étendant les avantages dont jouissent actuellement les candidats des grands partis à tous les candidats, y compris les indépendants. Ce faisant, elle permet à ces derniers d'exercer pleinement leur droit de poser leur candidature.

CONCLUSION

Que la *Charte canadienne des droits et libertés* garantisse le droit de candidature est une chose; décider comment ce droit doit être

interprété en est une autre. En assurant une plus grande ouverture dans la réglementation de l'accès au scrutin, une meilleure équité aux candidats et candidates en leur donnant la possibilité d'exercer pleinement leur droit, et en augmentant le poids de l'appui populaire dans la définition de ces deux aspects, les recommandations qui précèdent prétendent s'attaquer à certains des facteurs qui sont à l'origine de la crise de confiance actuelle dans les institutions et les processus politiques. En soi et pour tous les acteurs du système électoral, il est primordial d'établir cette équité et cette ouverture dans toute la législation régissant les élections, et de le faire principalement sur la base de l'appui électoral. Mais en ce qui concerne la façon dont la loi traite les candidats indépendants, cela devient particulièrement important. Car si les législateurs peuvent ouvrir le système aux concurrents et les traiter avec équité, ils affirmeront ainsi avec vigueur au public que le système électoral est légitime, et que les gouvernements qu'il élit le sont également.

NOTES

Cette étude a été complétée le 17 juin 1991.

Je tiens à remercier les membres du personnel électoral et les candidats et candidates qui m'ont fait bénéficier de leur temps et de leur précieuse expérience lors des entrevues réalisées pour cette étude.

Mes remerciements vont également à Peter Aucoin, Peter Constantinou, David Mac Donald, Don Padget, Lisa Young et, en particulier, à Leslie Seidle pour la patience et la perspicacité dont ils ont fait preuve dans la révision des différentes versions de cette étude. Les erreurs et les oublis relèvent, naturellement, de la seule responsabilité de l'auteur.

1. Tiré du rapport du directeur général des élections (Canada, Élections 1989). En 1984, la répartition était de 61 candidats indépendants et de 23 candidats sans affiliation.

2. La loi prévoit des agents officiels pour les candidats et candidates au Canada depuis 1874 (Seidle 1980, 145).

3. Actuellement, la législation canadienne sur le financement des élections prévoit des crédits d'impôt pour les donateurs aux partis politiques et aux candidats, selon la formule suivante :

   - 75 % des 100 premiers dollars de donation;
   - 50 % de plus, pour une donation de 100 $ à 550 $; et
   - un tiers de plus, pour toute donation de 550 $ à 1 150 $.

   Le maximum du crédit d'impôt est de 500 $.

4. La recherche entreprise pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis par Munroe Eagles (1991) indique que, dans l'ensemble, la présence de candidats indépendants ou de petits partis n'augmente pas la participation électorale. Très probablement, les indépendants obtiennent nombre de leurs voix de personnes qui voteraient de toute façon, bien qu'avec moins d'enthousiasme, si un candidat indépendant ne se présentait pas.

5. Cette tendance vaut pour les élections de 1979 et de 1980 lors desquelles les candidats indépendants ont obtenu respectivement 0,46 % et 0,28 % des voix.

6. Parmi ceux qui ont présenté des mémoires à la Commission à l'appui d'une augmentation du cautionnement de la candidature, mentionnons : les directeurs du scrutin de Capilano–Howe Sound, Fraser Valley-Ouest, Mission–Coquitlam, New Westminster–Burnaby, Port Moody–Coquitlam, Richmond, Vancouver Centre, Vancouver Sud et Kamloops; le professeur William Christian de l'Université de Guelph; Paul Bundgard de London, Ontario; et Nelson Riis, député.

7. Avec beaucoup de conviction, Irvine soutient que le choix des électeurs se fonde si lourdement sur l'identification au parti et à son chef que, dans la majorité des cas, le candidat fait peu de différence dans le résultat d'une course électorale dans une circonscription donnée (Irvine 1982, 779). Clarke, Jenson, LeDuc et Pammett soulignent que malgré son importance dans les années 80, le rôle du candidat n'était mentionné comme étant primordial que par 27 % en 1988. L'identification au parti a augmenté également de façon substantielle au cours des années 80 (Clarke *et al.* 1991).

8. Il faut toutefois noter que même si la réglementation de l'inscription des partis avait été différente, la situation des candidats du Parti marxiste-léniniste du Canada à la dernière élection n'aurait pas changé, ce parti n'étant pas inscrit parce qu'il n'avait pas respecté les échéances, et non parce qu'il manquait de candidats.

9. Ici, une distinction doit être faite entre la majorité des indépendants et ceux appartenant au Western Independence Party, au Parti étudiant et au Western Canada Concept. Une anomalie dans la réglementation de la radiodiffusion ne rend pas obligatoire l'annulation des temps d'antenne des partis non inscrits, de sorte que quelques minutes ont été accordées à chacun de ces partis. Toutefois, étant donné sa courte durée, le temps de radiodiffusion n'a probablement pas fait une grande différence (Canada, Élections 1989).

10. Parmi les intervenants ayant suggéré l'allocation de temps gratuit de radiodiffusion aux candidats pour les campagnes électorales locales, se trouvaient notamment, Rita Ubriaco à Toronto, l'ancien candidat indépendant Larry Heather, Steve Orcherton du Victoria Labour Council, Ben Bisset du Parti populaire pour le Canada, John Jenkins du Parti

socialiste, Don Scott de Yellowknife, ancien député provincial du Manitoba, Duncan Cunningham de la Baffin Inuit Association et Brian Pearson, ancien candidat du Parti progressiste-conservateur du Canada.

ENTREVUES

Messieurs Hamel et Slattery ont accordé une entrevue en personne à Ottawa; les autres, des entrevues téléphoniques.

Gérin, François, leader parlementaire à la Chambre des communes, Bloc québécois, 6 novembre 1990.

Hamel, Jean-Marc, ancien directeur général des élections du Canada, 20 novembre 1990.

Karpes, Kari-Lyn, agente officielle des frères Karpes, 23 octobre 1990.

Marshall, Fred, chef du Western Independence Party, 23 octobre 1990.

Rhéaume, Denis, conseiller juridique, CRTC, 22 novembre 1990.

Slattery, Frederick, Élections Canada, 14 novembre 1990.

Weale, David, ancien candidat indépendant, 23 octobre 1990.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.R.C.	Lois révisées du Canada
S.Ct.	Supreme Court Reporter (É.-U.)
U.S.	United States Supreme Court Reports

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Bullock c. Carter, 405 U.S. 134 (1972).

Cairns, Alan C., « Constitutional Minoritarianism in Canada ». Allocution prononcée à l'Université Queen's (J.A. Corry Lecture), 6 mars 1990.

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, Comité des dépenses électorales (comité Barbeau), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections conformément au paragraphe 195(1) de la Loi électorale du Canada*, Ottawa,

Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979a, 1980a, 1984a, 1989.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections conformément à l'article 193 de la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979b, 1980b, 1984b, 1988a.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses électorales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1979c, 1980c, 1984c, 1988b.

———, Élections Canada, « Sommaire du financement électoral des candidats », Ottawa, 1990.

———, Élections Canada, « Tarif », Ottawa, 1990.

———, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

———, Projet de loi C-79 (*Loi modifiant la Loi électorale du Canada et d'autres lois à cet égard*), deuxième session, trente-troisième législature, première lecture le 30 juin 1987.

Carty, R.K., « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Clarke, Harold D., Jane Jenson, Lawrence LeDuc et Jon H. Pammett, *Absent Mandate : Interpreting Change in Canadian Elections*, Toronto, Gage, 1991.

Courtney, John C., « Recognition of Canadian Political Parties in Parliament and in Law », *Revue canadienne de science politique*, vol. 11 (1979), p. 33–60.

Eagles, Munroe, « La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique », dans Herman Bakvis (dir.), *La participation électorale au Canada*, vol. 15 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Irvine, William P., « Does the Candidate Make a Difference ? The Macro-Politics and Micro-Politics of Getting Elected », *Revue canadienne de science politique*, vol. 15 (1982), p. 755–782.

Isenberg, Seymour, « Spend and Win ? Another Look at Federal Election Expenses », *Optimum*, vol. 12 (1981), p. 5–15.

Jenson, Jane, « Innovation et équité — Les répercussions du financement public », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs*, vol. 4 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Jenson, Jane, Lawrence LeDuc, Harold D. Clarke et Jon H. Pammett, « Partisan Instability in Canada : Evidence from a New Panel Study », *American Political Science Review*, vol. 78 (1984), p. 470–484.

Lubin c. Panish, 94 S.Ct. 1315 (1974).

Nevitte, Neil, « Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique », dans Herman Bakvis (dir.), *Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration*, vol. 14 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada ». Thèse de doctorat, Oxford University, 1980.

Smith, Bradley A., « Judicial Protection of Ballot-Access Rights : Third Parties Need Not Apply », *Harvard Journal on Legislation*, vol. 8 (hiver 1991), p. 167–217.

8

LES CONTRIBUTIONS IMPORTANTES ACCORDÉES À DES CANDIDATS LORS DES ÉLECTIONS FÉDÉRALES DE 1988 ET LE PROBLÈME DE L'ABUS D'INFLUENCE

Donald Padget

VOICI UN QUART DE SIÈCLE, le Comité des dépenses électorales (comité Barbeau) a conclu que la dépendance des partis politiques et des candidats à l'égard des contributions importantes constituait un problème très préoccupant. Dans son rapport, il jugeait

> inacceptable la tolérance passive du public devant les dangers créés par la méthode de financement des partis politiques limité à un nombre restreint d'importants donateurs. Il est évident que, plus le nombre de personnes s'occupant du financement d'un parti politique sera considérable, moins le parti sera lié par un petit nombre d'intérêts puissants, et plus il sera libre d'agir dans l'intérêt du public. (Canada, Comité 1966, 48.)

Avant la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, on permettait à un petit nombre de donateurs de consentir de grosses contributions; cela leur donnait la possibilité d'exercer une influence excessive. Même si, avant l'adoption de cette loi, rien n'obligeait les partis et les candidats à révéler l'origine de leurs revenus, il était de notoriété publique

que les campagnes pour l'élection des chefs des partis reposaient habituellement sur un nombre relativement restreint de contributions importantes versées par des sociétés, des syndicats et, dans une moindre mesure, des particuliers. Cette dépendance était en partie le fruit de la nécessité, en raison de l'échec des tentatives effectuées par les partis politiques pour élargir leur assise financière au moyen de campagnes de financement populaires. Comme le soulignait le comité Barbeau, « un appui populaire très vaste entraîne rarement un appui financier de la même envergure » (Canada, Comité 1966, 299).

Les sources de revenus pour les campagnes électorales au niveau local étaient habituellement plus diversifiées que celles des campagnes de partis, mais bien des candidats et candidates avaient de la difficulté à financer la leur (Canada, Comité 1966, 238 et 410)[1]. Le comité Barbeau soulignait que « de façon générale, les candidats ne se sont guère efforcés de recueillir de modestes contributions d'un grand nombre d'électeurs. Au contraire, nos enquêtes démontrent qu'ils visent plutôt à obtenir de fortes contributions d'un nombre limité de personnes » (*ibid.*, 36).

Le comité Barbeau était fort confiant que ses recommandations inciteraient le public à croire au financement politique, encourageraient sa participation à la vie politique et diversifieraient l'origine des contributions politiques (Canada, Comité 1966, 39). Huit ans plus tard, une loi sur le financement des campagnes électorales, la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, mettait en application bon nombre des recommandations du comité. L'un des buts de cette loi était d'atténuer la méfiance du public à l'égard des contributions politiques en diminuant les probabilités d'abus d'influence. Elle prévoyait, pour y arriver, la divulgation de la source et du montant de toute contribution supérieure à 100 $, la création de crédits d'impôt destinés à augmenter le nombre de contributions modestes, le plafonnement des dépenses des partis et des candidats, et le remboursement partiel des dépenses électorales des candidats et des partis.

S'il n'existe pas de définition unique de ce qu'est un abus d'influence, on peut dire, dans le contexte des contributions électorales, que c'est l'obtention d'un avantage tangible tel qu'une nomination, un contrat ou une décision politique favorable, en échange d'une contribution. La question est envisagée ici en regard des contributions importantes aux candidats et candidates, contributions qui sont plus susceptibles d'avoir été consenties dans l'attente de quelque chose en retour. Les contributions importantes ne constituent pas, en elles-mêmes, la preuve d'un abus d'influence, de sorte qu'une analyse empirique de ces données ne permettra jamais de conclure si le donateur en a ou non tiré des

avantages directs ou indirects. Malgré tout, de telles données peuvent indiquer si les caractéristiques du financement électoral révèlent la possibilité d'exercer un abus d'influence.

La présente étude se penche tout d'abord sur la divulgation des contributions, sur l'élargissement de l'assise du financement des candidats et candidates et sur la notion populaire et journalistique de ce qu'est l'abus d'influence associé aux contributions électorales. Nous examinons ensuite la nécessité d'approfondir la question des contributions électorales importantes aux candidats. L'essentiel de l'étude porte sur les caractéristiques des bénéficiaires et des donateurs de contributions élevées, et sur l'importance de ces contributions pour la campagne moyenne lors des élections de 1988. Les points suivants sont abordés : l'existence de contributions très élevées, la présence d'un nombre significatif de contributions élevées, la part relative des contributions élevées dans le financement des campagnes électorales et les contributions aux candidats les plus susceptibles de gagner et d'être en position de « remercier » le donateur. Dans la dernière partie, nous étudions l'effet que pourrait avoir un plafonnement des contributions, moyen proposé en réponse aux inquiétudes concernant l'abus d'influence dans le financement électoral.

LES CHANGEMENTS SURVENUS DEPUIS L'ADOPTION DE LA LOI SUR LES DÉPENSES D'ÉLECTION DE 1974

En refusant de recommander le plafonnement des contributions comme moyen de limiter les risques d'abus d'influence, le comité Barbeau attendait beaucoup de la divulgation des sources des caisses électorales. Cette divulgation est devenue un élément de la *Loi sur les dépenses d'élection*, et a aidé « les candidats à résister aux pressions de donateurs cherchant à obtenir des faveurs » tout en permettant un examen minutieux du rapport entre dons et faveurs politiques (Canada, Comité 1966, 118). Mais le comité comptait sur un effet « purificateur » encore plus important :

> Plusieurs soutiennent que la publication des revenus des partis et des candidats supprimerait le mystère qui entoure les finances politiques et permettrait aux gens d'adopter une attitude plus réaliste sur le sujet [...]. En rendant publics les états financiers, on réussira peut-être à prouver à la population que toutes les contributions ne sont pas faites dans un but intéressé. Une telle initiative contribuerait à redonner confiance à la population, à répartir les contributions politiques entre un plus grand nombre de gens, et à réduire ainsi l'influence de certains individus. (Canada, Comité 1966, 118.)

En matière de contributions politiques, le changement le plus remarquable intervenu depuis 1974 a été l'élargissement de l'assise financière des candidats et candidates et l'accroissement du rôle joué par les contributions modiques, particulièrement celles des particuliers, au détriment des sources traditionnelles de financement. Ce changement est peut-être attribuable à la fois aux crédits d'impôt et aux nouvelles méthodes de collecte de fonds, notamment le publipostage. Le nombre de contributions versées par des particuliers est passé de 67 300 aux élections de 1979 — premier suffrage suivant l'adoption des réformes de 1974 — à 104 800 en 1988, soit une augmentation supérieure à la croissance démographique durant la même période (Stanbury 1991, chapitre 12). Au cours des quatre dernières élections, les particuliers ont, en tant que groupe, été la source de revenus la plus importante pour les candidats, fournissant environ 40 % de leur revenu (*ibid.*).

Aujourd'hui, on connaît mieux les sources des caisses électorales, on a beaucoup moins de difficulté à obtenir des fonds de sources variées et on compte moins sur quelques donateurs fortunés; en conséquence, le grand public se préoccupe sans doute moins du financement politique. Malgré tout, beaucoup de Canadiens et Canadiennes continuent de s'inquiéter du rôle de l'argent dans les finances politiques. Dans un sondage d'opinion réalisé pour la Commission, 85 % des répondants et répondantes estimaient que « les gens qui ont de l'argent exercent beaucoup d'influence sur le gouvernement »; 43 %, que « quiconque donne de l'argent (à un parti politique) attend quelque chose en retour, par exemple un emploi ou un contrat » (Blais et Gidengil 1991). Même si 56 % des répondants n'étaient pas d'accord avec le dernier énoncé, ces chiffres révèlent une désillusion marquée du public à l'égard des pratiques actuelles de financement électoral. Un certain scepticisme peut s'avérer sain, mais trop de scepticisme risque de saper la confiance des gens dans le système électoral et chez les représentants élus. De façon paradoxale, de telles opinions risquent d'empêcher l'élargissement du bassin de donateurs, alors que cet élargissement même pourrait combattre chez le public l'impression que le processus électoral est dominé par les intérêts des personnes fortunées.

Même si l'on voulait, par la divulgation des états financiers, réduire ce type d'accusation (Canada, Comité 1966, 53; Seidle 1980, 212), on a peut-être contribué par ce moyen à nourrir le scepticisme de la population en permettant aux journalistes et autres commentateurs de critiquer le financement des partis et des candidats. Étant donné les liens nécessairement nombreux entre le gouvernement et le secteur privé, la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario a fait

remarquer que la divulgation risque de susciter l'idée de conflit d'intérêts ou la méfiance du public, même dans les cas où elle est sans fondement (Ontario, Commission 1974, 5; voir également Manitoba, Commission 1977, 57). Dans le cadre d'une recherche menée pour la Commission, on a dépouillé les journaux des dix dernières années pour étudier les allégations d'abus d'influence dans les finances politiques et électorales aux niveaux fédéral, provincial et municipal. On constate que les articles les plus nombreux concernant l'abus d'influence portent sur « un lien manifeste entre un don à un parti ou à un candidat et un privilège, un marché ou une subvention accordée au donateur » (Greene 1991)[2]. Même si beaucoup de ces articles se contentent de signaler des contributions importantes ou des donateurs connus, certains font un lien entre un avantage obtenu du gouvernement et une contribution; très peu seulement portent sur des allégations de trafic d'influence ou de pot-de-vin qui ont abouti devant les tribunaux (*ibid.*).

POURQUOI ÉTUDIER LES CONTRIBUTIONS AUX CANDIDATS

Si l'on a déjà étudié les contributions importantes versées aux partis politiques canadiens, on n'a jamais, jusqu'à présent, fait de recherches systématiques sur celles qui ont été versées aux candidats et candidates. La présente étude s'efforce de remédier à cette lacune.

Le gouvernement du Canada, de type parlementaire et axé sur l'exécutif, repose sur le fonctionnement de partis politiques ayant une forte cohésion. Les pouvoirs décisionnels sont concentrés dans les mains du cabinet et des fonctionnaires, de sorte que lorsqu'un parti forme le gouvernement, il contrôle les décisions stratégiques et administratives telles que les nominations et l'adjudication des marchés, en plus des programmes d'action du cabinet et du Parlement. Par conséquent, le simple député d'arrière-ban n'a traditionnellement exercé qu'une influence minime sur ces décisions importantes, et son vote est en général soumis à la discipline de parti.

Ce déséquilibre dans la prise de décisions et cette mise en vedette des partis politiques dans les élections canadiennes se reflètent dans le financement politique : le Parti libéral du Canada et le Parti progressiste-conservateur du Canada, qui ont tous deux été au pouvoir, ont reçu, en 1988, de la part de particuliers, à peu près deux fois plus de contributions de 2 000 $ ou plus que n'en ont reçu leurs candidats et candidates[3]. En conséquence, on pourrait présumer qu'un donateur peut espérer plus d'avantages tangibles en faisant des contributions aux partis, particulièrement au parti au pouvoir. La seule étude qui a approfondi systématiquement la relation entre

contributions et avantages portait uniquement sur les marchés et non sur l'influence politique, où la relation risque également d'être importante. Elle a conclu que, même si un certain nombre d'entreprises favorisent nettement un parti plutôt qu'un autre, la preuve d'un lien entre des dons et l'adjudication de contrats n'est pas évidente (Wearing 1987, 135). Cette étude a constaté que beaucoup d'entreprises ayant versé des contributions ont reçu des contrats quel que soit le parti au pouvoir, tandis que certaines n'en ont reçu aucun. Autre constatation tout aussi importante : de nombreuses entreprises ont obtenu des contrats sans avoir versé une importante contribution à l'un ou l'autre grand parti[4].

Même si les récentes allégations d'abus d'influence reliées à des contributions électorales ont souvent impliqué les partis, il est arrivé que des candidats, et particulièrement des ministres, soient également mis en cause (Greene 1991). En tant que membres d'un gouvernement axé sur l'exécutif, ce sont les ministres qui sont les mieux placés pour consentir des avantages aux donateurs si eux-mêmes et leur parti sont réélus. C'est pourquoi leur financement justifie un examen minutieux.

Il convient de ne pas négliger non plus le financement des autres candidats et candidates : si eux-mêmes et leur parti sont élus, ils peuvent infléchir les vues du cabinet et des fonctionnaires, particulièrement lors des réunions à huis clos du caucus du parti au pouvoir. Les députés et députées du gouvernement ont aussi souvent leur mot à dire sur l'octroi de subventions gouvernementales dans leur circonscription. De plus, la mise en œuvre de certaines recommandations du comité McGrath sur la réforme parlementaire, dans les années 80, a élargi les pouvoirs des comités de la Chambre des communes pour entreprendre des enquêtes, embaucher du personnel et faire des dépenses (Franks 1987, 181 et 182), rendant ainsi plus intéressant l'accès aux députés pour les personnes qui cherchent à influencer l'orientation politique générale.

Autre point à souligner : les contributions ont plus de chances de mener à une dépendance financière quand elles sont versées aux candidats et candidates plutôt qu'aux partis. À la différence des partis politiques, dont le budget se chiffre en millions de dollars et dont les donateurs se comptent par dizaines de milliers, un nombre restreint de donateurs d'une grande générosité peut facilement être à l'origine d'une part importante des revenus d'un candidat : ces revenus se situent habituellement au-dessous de 45 000 $ et proviennent de moins de 180 donateurs.

LES CARACTÉRISTIQUES DES CONTRIBUTIONS IMPORTANTES DANS LE FINANCEMENT D'UN CANDIDAT

La présente partie examine les caractéristiques des contributions importantes faites aux candidats et candidates du Parti progressiste-conservateur du Canada (PC), du Parti libéral du Canada (PLC) et du Nouveau Parti démocratique (NPD) lors des élections fédérales de 1988. On définit comme contributions importantes celles qui proviennent de particuliers, d'entreprises et de syndicats et qui s'élèvent à 1 000 $ ou plus, soit en argent, soit en biens et services, soit en une combinaison des deux[5]. Les journaux semblent considérer comme importants les dons situés entre 500 $ et 1 000 $, parce qu'ils sont suffisants pour risquerde modifier le processus décisionnel politique (Greene 1991). Même si les contributions de moins de 1 000 $ sont parfois considérées suffisantes pour offrir une possibilité d'abus d'influence, un minimum de 1 000 $ nous a paru plus raisonnable dans l'analyse des contributions aux candidats.

À cette fin, nous avons étudié les rapports de dépenses d'élection présentés par les 885 candidats et candidates des trois grands partis dans l'ensemble des circonscriptions[6]. Nous avons analysé ces données en fonction des renseignements financiers fournis par les candidats ainsi que des caractéristiques démographiques et politiques des candidats et de leur circonscription. On trouvera à l'annexe A plus de détails sur les variables utilisées.

Caractéristiques générales

Les données d'ensemble indiquent que, même si les contributions importantes aux candidats et candidates sont relativement peu nombreuses, leur montant total est considérable. Sur l'ensemble des contributions consenties aux candidats des trois grands partis par des particuliers, des entreprises ou des syndicats, celles qui atteignaient ou dépassaient 1 000 $ représentaient à peine plus de 3 % du nombre, mais 19 % de la valeur. Au total, 701 candidats ont reçu 3719 contributions importantes, pour un montant global de 5 704 689 $ (voir les tableaux 8.1 et 8.2).

Les contributions les plus importantes

La part des contributions importantes variait largement selon les candidats et candidates : alors que 184 d'entre eux (un cinquième du total) n'en ont reçu aucune, pour quelques-uns, elles tenaient une place considérable. Le montant des plus grosses contributions indique que les dispositions exigeant la divulgation des contributions ne dissuadent pas certains particuliers, certaines entreprises ou certains

syndicats de verser des sommes relativement importantes. De plus, bon nombre de ces contributions sont destinées à plusieurs candidats briguant une première élection, rarement aux ministres, et beaucoup étaient en fait des dons des candidats à leur propre campagne.

Tableau 8.1
Comparaison du nombre de contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
	N	%	*N*	%	*N*	%
Particuliers (importantes)	860 [2,9]	1,6	366 [1,3]	1,0	263 [0,9]	1,1
Particuliers (modiques)	39 469 [133,7]	72,8	26 742 [90,7]	75,7	22 235 [75,4]	90,9
Entreprises (importantes)	1 204 [4,1]	2,2	656 [2,2]	1,9	26 [0,1]	0,1
Entreprises (modiques)	12 645 [42,9]	23,3	7 553 [25,6]	21,4	748 [2,5]	3,1
Syndicats (importantes)	0 [0]	0,0	3 [0]	0,0	341 [1,2]	1,4
Syndicats (modiques)	5 [0]	0,0	18 [0]	0,0	837 [2,8]	3,4
Sous-total des contributions importantes	2 064 [7,0]	3,8	1 025 [3,5]	2,9	630 [2,1]	2,6
Total	54 183 [183,7]	99,9	35 338 [119,8]	100,0	24 450 [82,9]	100,0

Notes : Les chiffres entre crochets indiquent le nombre de contributions par candidat. Les pourcentages ayant été arrondis, ils ne totalisent pas toujours 100.

Les contributions des candidats et candidates à leur propre campagne ont totalisé 143 185 $ (51 contributions). Cette pratique est plus répandue chez les libéraux et les néo-démocrates que chez les conservateurs[7]. Vingt-quatre libéraux et 20 néo-démocrates ont fait de telles contributions, contre seulement 7 conservateurs. Si le montant de ces contributions était presque insignifiant pour les candidats conservateurs, il représentait 15 % et 12 % respectivement de l'ensemble des contributions importantes versées par des particuliers à des candidats libéraux et néo-démocrates. Pour ces deux partis, près de la moitié des contributions de ce type, soit un total de 25, étaient

destinées à des candidats du Québec et presque toutes à des candidats briguant une première élection.

Tableau 8.2
Valeur des contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats par rapport aux autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
	$	%	$	%	$	%
Particuliers (importantes)	1 158 810 [3 928]	8,1	558 589 [1 894]	6,3	343 165 [1 163]	6,0
Particuliers (modiques)	4 961 258 [16 818]	38,0	3 181 130 [10 783]	35,3	1 980 821 [6 715]	36,2
Entreprises (importantes)	1 779 959 [6 034]	13,3	943 630 [3 199]	8,7	59 176 [201]	1,0
Entreprises (modiques)	2 875 953 [9 749]	21,5	1 690 814 [5 732]	16,9	122 487 [415]	3,0
Syndicats (importantes)	0 [0]	0,0	3 000 [10]	0,0	858 360 [2 910]	11,4
Syndicats (modiques)	2 600 [9]	0,0	6 772 [23]	0,1	264 291 [896]	4,0
Organisations politiques	1 392 847 [4 722]	10,4	1 352 477 [4 585]	13,7	1 414 382 [4 795]	15,3
Partis	1 000 114 [3 390]	7,5	1 657 502 [5 619]	16,4	1 472 862 [4 993]	18,0
Autres	235 340 [798]	1,8	268 561 [910]	2,8	319 570 [1 083]	4,7
Sous-total des contributions importantes	2 938 769 [9 962]	19,4	1 505 219 [5 102]	15,0	1 260 701 [4 274]	18,4
Total	13 406 881 [45 447]	100,0	9 662 475 [32 754]	100,0	6 835 114 [23 170]	100,0

Notes : Les chiffres entre crochets indiquent le montant par candidat. Le total des pourcentages n'arrive pas à 100 parce qu'il s'agit de la proportion moyenne occupée par cette catégorie dans le total des contributions d'un candidat, et non de la proportion occupée par cette catégorie dans le montant total des contributions. La catégorie « autres » regroupe les montants des autres catégories indiquées dans les rapports financiers des candidats, à savoir « autres », « gouvernement » et « collectes de fonds ». Il est possible que ces chiffres diffèrent de ceux qui apparaissent dans le rapport du directeur général des élections (Canada, Élections 1988b), du fait que l'auteur a modifié la répartition des dons.

Parmi les contributions provenant de particuliers, la plus élevée est celle de 29 021 $ versée par le libéral Frank Stronach à sa propre

campagne. Christine Leung a donné 10 000 $ pour la campagne de Raymond Leung, libéral de Colombie-Britannique. En général, il n'est pas rare qu'une contribution importante provienne d'un donateur ayant le même patronyme que le candidat. Le libéral Dennis Mills, candidat à Toronto, a donné pour 8 535 $ de biens et services à sa propre campagne.

Tableau 8.3
Contributions maximales versées aux candidats, par catégorie, élections fédérales de 1988
(en dollars)

Catégorie	Conservateurs	Libéraux	Néo-démocrates
Particuliers	(12 x) 5 000[a]	10 000[a]	3 500[a]
Entreprises	(2 x) 25 000	8 500	10 000
Syndicats	0[b]	(3 x) 1 000	25 874
Organisations politiques	35 000	43 814	51 142
Partis politiques	46 774	42 500	58 178
Autres	10 000[c]	5 000[c]	2 000[c]

Note : « Autres » est une catégorie définie par Élections Canada qui figure dans les rapports des dépenses d'élection des candidats.

[a]Le tableau n'inclut pas les contributions suivantes : le libéral Frank Stronach a donné 29 021 $ pour sa propre campagne, les candidats conservateurs Allan Koury et Nicole Moreault ont donné 5 000 $ chacun pour la leur, et les candidats néo-démocrates Shirley Farlinger, Phil Edmonston et Pierre Hêtu, respectivement 10 000 $, 7 372 $ et 5 000 $ chacun pour la leur.

[b]Les conservateurs ont reçu quelques contributions des syndicats, mais toutes inférieures à 1 000 $.

[c]Le candidat conservateur Wilton Littlechild a reçu 10 000 $ de « Ermineskin Tribal Ent. », le candidat libéral Tony Wattie, 5 000 $ du « Egg Marketing Board » de la Colombie-Britannique, et le candidat néo-démocrate André Courdeau, 2 000 $ de « Ass. Jean-Cyr-Bureau ».

La plus importante contribution consentie par des particuliers à des candidats du PC s'élevait à 5 000 $. Sept candidats du PC en ont reçu au moins une, deux en ont reçu deux, et un en a reçu trois. De ces 10 candidats, 2 étaient des ministres et 3, de simples députés sortants d'arrière-ban; 6 provenaient du Québec. Un candidat à une première élection a reçu deux fois 5 000 $, de deux personnes portant le même nom de famille que lui; un des ministres aussi. L'autre ministre, provenant du Québec, a reçu 5 000 $ d'un dénommé Ian Smith, lequel a également donné 5 000 $ à un simple député conservateur sortant, lui aussi du Québec. L'un des nouveaux candidats qui se présentaient à Terre-Neuve a reçu 5 000 $ de « l'honorable John Crosbie ». Les candidats conservateurs Allan Koury et Nicole Moreault ont versé chacun 5 000 $ à leur propre campagne (voir le tableau 8.3).

Les trois plus importantes contributions consenties par un particulier à un candidat ou une candidate néo-démocrate provenaient des candidats eux-mêmes, soit 10 000 $ de Shirley Farlinger, 7 372 $ de Phil Edmonston et 5 000 $ de Pierre Hêtu.

Comparativement, les particuliers ont versé aux partis, en 1988, des contributions d'un montant beaucoup plus élevé. Le PLC et le PC en ont chacun reçu une de 40 000 $ et le NPD, une de 103 480 $ (Stanbury 1991, chapitre 5).

De la part des entreprises, les contributions les plus importantes ont été versées à deux députés conservateurs, Stan Graham et Claude Lanthier; elles s'élevaient à 25 000 $ chacune et provenaient de Crestbrook Forest Industries et de la Société DHP. Chez les libéraux, c'est Jack Anawak, de Nunatsiaq, qui a touché la plus grosse contribution d'une entreprise, soit 8 500 $ de la part de Evaz Investments. Paul Martin a reçu la seconde en importance, soit 7 500 $ de Polysar Energy and Chemical Corporation. Parmi les néo-démocrates, c'est Maria Jean, de Verchères, qui a bénéficié de la plus grosse contribution d'une entreprise, soit 10 000 $ du Service d'urgence GAL Inc.

Tableau 8.4
Nombre de contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats, par montant, élections fédérales de 1988

Source	Montant de la contribution ($)	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Total	
		N	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%
Particuliers	1 000–1 999	724	84	311	85	234	89	1 269	85
	2 000–4 999	120	14	39	11	27	10	186	13
	5 000 et plus	16	2	16	4	2	1	34	2
	Total partiel	860	100	366	100	263	100	1 489	100
Entreprises	1 000–1 999	954	79	526	80	14	54	1 494	79
	2 000–4 999	215	18	116	18	10	38	341	18
	5 000 et plus	35	3	14	2	2	8	51	3
	Total partiel	1 204	100	656	100	26	100	1 886	100
Syndicats	1 000–1 999	0	0	3	100	171	50	174	50
	2 000–4 999	0	0	0	0	126	37	126	37
	5 000 et plus	0	0	0	0	44	13	44	13
	Total partiel	0	0	3	100	341	100	344	100
Total	1 000–1 999	1 678	81	840	82	419	66	2 937	79
	2 000–4 999	335	16	155	15	163	26	653	18
	5 000 et plus	51	3	30	3	48	8	129	3
	Total	2 064	100	1 025	100	630	100	3 719	100

La seconde en importance de toutes les contributions a été versée au chef du NPD, Ed Broadbent par un syndicat; il s'agit de 25 874 $ répartis presque également en nature (biens et services) et en espèces.

Les contributions très importantes demeurent toutefois l'exception : 8 seulement se situaient entre 10 000 $ et 25 000 $ et 117 entre 5 000 $ et 10 000 $ (dont 8 provenaient de candidats ou de candidates contribuant à leur propre campagne) (voir le tableau 8.4). On a recensé 653 contributions entre 2 000 $ et 5 000 $. Près de 80 % des contributions importantes (2 937) n'atteignaient pas 2 000 $, et près de 60 % s'élevaient à exactement 1 000 $ (voir les tableaux 8.4 et 8.5). En résumé, il semble que les contributions très importantes ne soient pas aussi courantes qu'on aurait pu le croire.

Tableau 8.5
Valeur des contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats, élections fédérales de 1988

Montant ($)	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Total	
	$	%	$	%	$	%	$	%
1 000–1 999	1 787 116	60,8 [56,3]	913 270	60,7 [28,8]	475 017	37,7 [15,0]	3 175 403	55,7 [100,1]
2 000–4 999	827 263	28,1 [49,7]	390 366	25,9 [23,5]	445 747	35,4 [26,8]	1 663 376	29,2 [100,0]
5 000 et plus	324 390	11,0 [37,5]	201 583	13,4 [23,3]	339 937	27,0 [39,3]	865 910	15,2 [100,1]
Total	2 938 769	99,9 [51,5]	1 505 219	100,0 [26,4]	1 260 701	100,1 [22,1]	5 704 689	100,1 [100,0]

Note : Les chiffres entre crochets indiquent le pourcentage de contributions importantes dans chaque catégorie additionnée horizontalement. Les pourcentages ayant été arrondis, ils ne totalisent pas toujours 100.

La provenance des contributions importantes

L'étude de la provenance des contributions importantes révèle l'existence d'un petit nombre de comportements types à l'égard des candidats et candidates des trois grands partis. Les groupes — principalement les entreprises et les syndicats — susceptibles d'avoir un intérêt économique direct dans les décisions politiques ont, plus que les particuliers, tendance à faire des dons importants. Toutefois, cela n'a rien de surprenant parce qu'ils ont plus de ressources que la plupart des particuliers.

D'une manière générale, les contributions provenant de particuliers sont moins importantes, tandis que celles des syndicats le sont

davantage (voir les tableaux 8.6 et 8.7). En fait, plus de 75 % de toutes les contributions provenant de syndicats étaient des contributions importantes, ce qui reflète la forte valeur moyenne des contributions importantes versées par des syndicats. Le montant moyen des contributions versées par les syndicats était de 60 % supérieur au montant des contributions provenant des particuliers et des entreprises (voir le tableau 8.8).

Tableau 8.6
Contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats en pourcentage de la valeur totale par catégorie, élections fédérales de 1988

	Particuliers	Entreprises	Syndicats
Conservateurs	18,9	38,2	0,0
Libéraux	14,9	35,8	30,7
Néo-démocrates	14,8	32,6	76,5
Ensemble des trois partis	16,9	37,2	75,9

Tableau 8.7
Contributions importantes (1 000 $ ou plus) versées aux candidats en pourcentage du nombre total par catégorie, élections fédérales de 1988

	Particuliers	Entreprises	Syndicats	Total
Conservateurs	2,1	8,7	0,0	3,8
Libéraux	1,4	8,0	14,3	2,9
Néo-démocrates	1,2	3,4	28,9	2,6
Ensemble des trois partis	1,7	8,3	28,6	3,3

Les contributions provenant de particuliers représentent près de 80 % du nombre total des contributions versées aux trois grands partis, mais elles ne représentent qu'approximativement 40 % de la valeur des contributions importantes. Les entreprises sont la source principale des contributions importantes versées aux candidats et candidates des partis conservateurs et libéraux, avec respectivement 58 % et 64 % du nombre total. Par ailleurs, les candidats néo-démocrates ont reçu 54 % de leurs contributions importantes des syndicats (voir le tableau 8.1). Il est à noter que le montant moyen des contributions importantes de chacune de ces catégories est similaire pour les trois partis, tandis que le nombre total de contributions

versées et le montant total reçu varient considérablement (voir le tableau 8.8).

Tableau 8.8
Montant moyen des contributions aux candidats : comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

	Conservateurs				Libéraux			Néo-démocrates		
Catégorie de donateurs	Élec.	Réélec.	Min.	Tous les candidats	Élec.	Réélec.	Tous les candidats	Élec.	Réélec.	Tous les candidats
Particuliers (importantes)	1 403	1 309	1 327	1 347	1 574	1 280	1 526	1 305	1 293	1 305
Particuliers (modiques)	134	119	130	126	119	119	119	91	76	89
Entreprises (importantes)	1 384	1 615	1 388	1 478	1 450	1 396	1 438	2 341	1 500	2 276
Entreprises (modiques)	230	216	255	227	219	246	224	164	159	164
Syndicats (importantes)	0	0	0	0	1 000	1 000	1 000	2 456	2 859	2 517
Syndicats (modiques)	500	0	533	520	427	244	376	315	322	316
Moyenne des contributions importantes	1 392	1 494	1 362	1 424	1 496	1 359	1 469	1 937	2 572	2 001

Élec. : candidats à une première élection; Min. : ministres sortants; Réélec. : candidats à une réélection.

Contributeurs connus, candidats et types de contributions

Dans l'étude des possibilités d'abus d'influence, il peut être particulièrement intéressant de se pencher sur les rapports financiers d'élection des candidats et candidates qui ont reçu le plus grand nombre de contributions importantes. Les remarques qui suivent sur les contributeurs connus et les types particuliers de contributions reposent essentiellement sur l'examen des rapports financiers d'élection de 69 candidats sur un total de 885. Après avoir classé les candidats selon le montant total des contributions importantes reçues, nous avons sélectionné ces 69 candidats en prenant les 20 premiers du PLC et du PC et les 10 premiers du NPD, en plus de tous les ministres sortants qui se représentaient.

Parmi les centaines de grandes sociétés qui donnent habituellement aux partis, un petit nombre seulement a donné également aux candidats et candidates et dans ce cas, souvent moins de 1 000 $. Certaines entreprises ont donné à plus d'un candidat, habituellement dans une même province, aux ministres d'une même province, ou à plusieurs ministres répartis dans l'ensemble du Canada. Les ministres ont aussi reçu souvent des dons de la part de maisons de commerce concernées par leur portefeuille ou implantées dans leur circonscription ou leur région. En général, les entreprises donatrices identifiables se trouvaient dans des industries réglementées et incluaient des compagnies s'occupant de câblodiffusion, de mines, de transformation du poisson, d'industrie forestière et de développement commercial. Ces entreprises donatrices se retrouvaient aussi dans l'industrie financière et dans la presse écrite et électronique. Par exemple, la Clearwater Fine Foods, une entreprise néo-écossaise de traitement du poisson, a donné un total de 19 000 $ à trois ministres (dont 2 000 $ au ministre des Pêches et des Océans qui se présentait en Colombie-Britannique) et à six députés ordinaires, tant conservateurs que libéraux, se présentant en Nouvelle-Écosse. De ce total, un ministre, dans la circonscription où se trouve le siège social de la Clearwater, a reçu à lui seul 10 000 $. La Teck Corporation, une société minière, a donné un total de 18 500 $ à six ministres et à quelques députés conservateurs d'arrière-ban, dont la plupart se présentaient dans l'ouest du Canada (Lee 1990).

Les contributions multiples comportant de gros montants restent cependant l'exception, puisque la plupart des contributions provenant d'une même source sont inférieures à 1 000 $. Cela pourrait donner à penser que ces compagnies, dont un bon nombre a donné des montants importants aux partis, sont plus intéressées à voir leur nom figurer à côté de contributions relativement symboliques plutôt qu'à donner un montant important. Par exemple, Power Corporation a donné un total de 2 500 $ à 5 ministres et un total de 3 150 $ à 6 candidats prestigieux du PLC[8]. C'est à Government Consultants International, une entreprise de lobbying, que revient la palme du plus grand nombre de contributions : 17 ministres et 4 autres candidats conservateurs ainsi que 5 candidats libéraux ont reçu chacun 500 $. Rogers Cable s'est également bien classée avec un total de 14 000 $ à 11 ministres et à 4 libéraux de premier plan. Le cabinet juridique de Osler Harcourt a donné à 13 ministres 200 $ chacun. De nombreux candidats conservateurs de l'Alberta ont reçu quelques centaines de dollars chacun de Sunshine Village, une station de ski de cette province (*Calgary Herald* 1989).

Les noms de quelques chefs d'entreprise figurent aussi comme donateurs privés dans les rapports de certains candidats de premier plan, tant des partis libéral que conservateur, mais presque toujours en regard de dons de moins de 500 $. Une exception notable est celle de George Petty, chef de Repap Paper, qui a donné à 5 candidats conservateurs de Montréal 3 000 $ chacun.

Parmi les 10 candidats néo-démocrates qui viennent en tête, les dons importants provenant de plusieurs syndicats sont courants; ils émanent parfois même de plusieurs sections locales d'un même syndicat, comme les Travailleurs canadiens de l'automobile. La moitié au moins des contributions importantes provenant de syndicats a été faite sous forme de biens et services. Ces 10 candidats néo-démocrates n'ont reçu aucune contribution importante des entreprises, même si 26 contributions de ce genre ont été versées à certains des 285 autres candidats et candidates néo-démocrates[9].

Les destinataires de contributions importantes

Les partis

Si l'on revient à l'examen des rapports des 885 candidats et candidates, il apparaît clairement que le nombre de contributions importantes reçues par un candidat varie considérablement selon le parti auquel il appartient. Les candidats du PC ont reçu 60 % du nombre total de contributions importantes provenant des particuliers et des entreprises (et près de 60 % des petites contributions de ces deux mêmes sources) (voir le tableau 8.9). Il en va autrement des contributions des syndicats, fussent-elles modestes ou importantes, qui sont presque toutes allées à des candidats néo-démocrates. Au total, les candidats conservateurs ont reçu 2 064 contributions importantes, les libéraux, 1 025 et les néo-démocrates, 630 (voir le tableau 8.1). En outre, les candidats conservateurs ont reçu un peu plus de contributions de 1 000 $ ou plus : 274 d'entre eux en ont reçu au moins une, par rapport à 227 libéraux et 200 néo-démocrates (voir le tableau 8.10). Toutefois, cette répartition des contributions importantes n'est pas valable pour les autres niveaux de contributions importantes étudiés. Ainsi, les candidats néo-démocrates et conservateurs ont reçu à peu près le même nombre et le même montant de contributions de 5 000 $ et plus (voir les tableaux 8.4 et 8.5).

Pour le candidat moyen, ces chiffres représentent une différence de plusieurs milliers de dollars. Les candidats et candidates du PC ont, en moyenne, reçu sept contributions importantes, d'une valeur totale de 9 962 $. Les candidats du PLC ont eu en moyenne 3,5 contributions importantes, pour un total de 5 102 $, tandis que les candidats

néo-démocrates ont bénéficié en moyenne de 2,1 contributions, pour un total de 4 274 $ (voir les tableaux 8.1 et 8.2).

Tableau 8.9
Bénéficiaires des contributions importantes (1 000 $ ou plus) aux candidats, élections fédérales de 1988
(en dollars)

Parti du candidat	Particuliers (importantes)	Particuliers (modiques)	Entreprises (importantes)	Entreprises (modiques)	Syndicats (importantes)	Syndicats (modiques)
Conservateur	1 158 810 [56,2 %]	4 961 258 [49,0 %]	1 779 959 [64,0 %]	2 875 953 [61,3 %]	0 [0,0 %]	2 600 [1,0 %]
Libéral	558 589 [27,1 %]	3 181 130 [31,4 %]	943 630 [33,9 %]	1 690 814 [36,1 %]	3 000 [0,3 %]	6 772 [2,5 %]
Néo-démocrate	343 165 [16,7 %]	1 980 821 [19,6 %]	59 176 [2,1 %]	122 487 [2,6 %]	858 360 [99,7 %]	264 291 [96,6 %]
Total	2 060 564 [100,0 %]	10 123 209 [100,0 %]	2 782 765 [100,0 %]	4 689 254 [100,0 %]	861 360 [100,0 %]	273 663 [100,1 %]

Tableau 8.10
Dépendance des candidats vis-à-vis des contributions importantes (1 000 $ ou plus), élections fédérales de 1988

Pourcentage des contributions importantes dans l'ensemble des revenus du candidat	Conservateurs (*N*)	Libéraux (*N*)	Néo-démocrates (*N*)
0	21	68	95
0–25	192	161	105
25–50	68	59	68
50–75	12	5	25
75–100	2	2	2

Ministres sortants, simples députés sortants et nouveaux candidats
Outre ces différences entre partis, on constate que, dans chaque parti, les candidats sortants ont reçu, en moyenne, plus de fonds en contributions importantes que les candidats et candidates à une première élection (voir les tableaux 8.11, 8.12 et 8.13). Cette différence est en grande partie attribuable à un plus grand nombre de contributions provenant des entreprises, en faveur des députés sortants libéraux

ou conservateurs, et des syndicats, en faveur des députés sortants néo-démocrates.

Tableau 8.11
Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat conservateur moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	Conservateur Première élection (*N* = 126)		Conservateur Réélection (*N* = 128)		Conservateur Ministre (*N* = 41)		Conservateur Total (*N* = 295)	
	$	%	$	%	$	%	$	%
Particuliers (importantes)	3 385	8,0	3 209	7,4	8 290	11,0	3 928	8,1
Particuliers (modiques)	13 580	35	18 158	41,5	22 934	35,4	16 818	38,0
Entreprises (importantes)	4 370	9,5	6 015	11,7	11 613	15,8	6 034	13,3
Entreprises (modiques)	9 166	22,7	9 325	20,4	13 144	19,0	9 749	21,5
Syndicats (importantes)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Syndicats (modiques)	8	0,0	0	0,0	42	0,0	9	0,0
Organisations politiques	4 453	13,1	5 218	11,7	3 901	7,3	4 722	10,4
Partis	3 525	9,4	2 634	5,8	5 549	9,3	3 390	7,5
Autres	836	2,2	502	1,8	1 690	2,2	798	1,8
Total partiel (importantes)	7 755	17,5	9 224	19,1	19 822	26,7	9 962	19,4
Total partiel (modiques)	22 754	57,9	27 483	61,9	36 120	54,5	26 576	60,1
Total	39 325	100,0	45 061	100,0	67 082	100,0	45 447	100,0

Note : Les pourcentages représentent la proportion moyenne de chaque catégorie par rapport aux contributions totales par candidat et non par rapport à la valeur totale des contributions.

Il semble que ce soit la qualité de ministre qui explique la plus grande différence dans le nombre de contributions importantes reçues : parmi les candidats conservateurs, elle explique une différence bien plus marquée que le fait d'être député sortant. En moyenne, les ministres qui se représentaient ont reçu au-delà de sept contributions

importantes de plus que les simples députés du même parti, dans la même situation. Les 41 ministres représentent un peu moins de 5 % des candidats des grands partis, mais ils ont reçu 753 144 $, soit 13 % de la valeur totale des contributions importantes. Si la valeur totale des contributions importantes reçues par les ministres est plus élevée, le montant moyen de chacune est approximativement le même que pour les autres candidats conservateurs (voir le tableau 8.11).

Tableau 8.12
Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat libéral moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	Libéral Première élection (*N* = 263)		Libéral Réélection (*N* = 32)		Libéral Total (*N* = 295)	
	$	%	$	%	$	%
Particuliers (importantes)	1 832	6,5	2 401	4,7	1 894	6,3
Particuliers (modiques)	10 614	36,5	12 174	25,0	10 783	35,3
Entreprises (importantes)	2 829	8,4	6 240	11,0	3 199	8,7
Entreprises (modiques)	5 202	16,7	10 084	19,0	5 732	16,9
Syndicats (importantes)	4	0,0	63	0,1	10	0,0
Syndicats (modiques)	15	0,0	38	0,0	23	0,0
Organisations politiques	4 404	13,9	6 072	12,8	4 585	13,7
Partis	4 814	15,4	12 232	24,7	5 619	16,4
Autres	885	2,6	1 144	2,5	138	0,4
Total partiel (importantes)	4 664	14,9	8 703	15,9	5 102	15,0
Total partiel (modiques)	15 834	53,2	22 296	44,1	16 535	52,2
Total	30 601	100,0	50 448	100,0	32 754	100,0

Note : Les pourcentages représentent la proportion moyenne de chaque catégorie par rapport aux contributions totales par candidat et non par rapport à la valeur totale des contributions.

Certains ministres ont reçu bien plus de contributions importantes que d'autres. Sur 41 ministres, 22 — soit un tout petit peu plus de la moitié — ont ainsi reçu plus de 15 000 $, et 10 ont même reçu plus de 25 000 $, tandis que sur les 254 autres candidats conservateurs, 38 ont reçu plus de 15 000 $ et 15, plus de 25 000 $ en contributions importantes.

Tableau 8.13
Comparaison des contributions importantes (1 000 $ ou plus) au candidat néo-démocrate moyen et des autres sources de revenus, élections fédérales de 1988

Catégorie de donateurs	Néo-démocrate Première élection (*N* = 265)		Néo-démocrate Réélection (*N* = 30)		Néo-démocrate Total (*N* = 295)	
	$	%	$	%	$	%
Particuliers (importantes)	1 246	6,5	431	1,3	1 163	6,0
Particuliers (modiques)	6 384	37,4	9 639	26,8	6 715	36,2
Entreprises (importantes)	212	1,1	100	0,3	201	1,0
Entreprises (modiques)	405	3,2	504	1,5	415	3,0
Syndicats (importantes)	2 678	11,4	4 956	12,0	2 910	11,4
Syndicats (modiques)	837	4,1	1 416	3,3	896	4,0
Organisations politiques	4 108	13,7	10 862	28,5	4 795	15,3
Partis	4 572	17,7	8 710	20,3	4 993	18,0
Autres	882	4,8	2 900	5,9	1 080	4,7
Total partiel (importantes)	4 136	19,0	5 487	13,6	4 274	18,4
Total partiel (modiques)	7 618	44,4	11 560	31,5	8 019	43,1
Total	21 316	100,0	39 544	100,0	23 170	100,0

Note : Les pourcentages représentent la proportion moyenne de chaque catégorie par rapport aux contributions totales par candidat et non par rapport à la valeur totale des contributions.

Si l'on classe les candidats et candidates selon la valeur totale des contributions importantes reçues, il devient alors évident que bon nombre des plus favorisés étaient soit des députés sortants, soit des

ministres sortants. Sur les 20 candidats libéraux classés en tête, 7 étaient des députés sortants, 3 autres avaient déjà siégé au Parlement avant 1984 et un (Frank Stronach) avait fourni 29 021 $ en biens et services à sa propre campagne. La valeur totale des contributions importantes reçues par ces personnes variait entre 60 250 $ (pour Paul Martin, le second recevant 31 000 $), et 15 500 $. Parmi les 20 candidats conservateurs en tête, 11 étaient des ministres sortants, 5, de simples députés sortants et les 4 autres étaient nouveaux. La valeur des contributions importantes qui leur ont été versées s'échelonnait de 65 400 $ (pour John Crosbie, qui en a reçu 58) à 28 200 $. L'un des députés sortants et deux des nouveaux venus sont entrés au cabinet après les élections de 1988. L'un de ces deux nouveaux venus, Jean Corbeil, avait obtenu 35 contributions importantes totalisant 59 500 $. Sur les 20 candidats néo-démocrates étudiés, 4 seulement étaient déjà députés et le total des contributions obtenues s'échelonnait de 25 874 $ (pour le chef, Ed Broadbent) à 14 210 $.

Les variations entre provinces et entre circonscriptions urbaines ou rurales

Les contributions importantes varient également selon la province et selon que la circonscription est urbaine ou rurale. Même si la répartition des contributions importantes aux candidats et candidates de chaque parti varie largement d'un bout à l'autre du pays, les candidats conservateurs ont reçu plus de contributions importantes que les autres, sauf au Manitoba (voir le tableau 8.14). Dans les trois grands

Tableau 8.14
Contributions importantes au candidat moyen, par province, élections fédérales de 1988

Parti		C.-B.	Alb.	Sask.	Man.	Ont.	Qué.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.
Conser-	$	16 719	8 135	8 209	5 279	6 646	11 074	17 467	12 854	6 038	21 726
vateur	#	10,8	5,5	5,8	4,8	5,0	7,4	13,2	8,4	5,0	16,4
	%	29,9	15,0	14,6	12,1	13,1	23,9	30,7	25,3	17,1	35,3
Libéral	$	5 497	2 735	1 924	5 557	5 046	6 758	200	5 020	5 650	8 679
	#	3,5	1,6	1,6	3,9	3,3	4,7	0,1	4,3	1,3	6,7
	%	20,7	16,5	10,4	18,3	12,9	17,2	0,5	11,8	4,0	23,3
Néo-	$	6 158	1 132	1 915	143	5 966	4 415	2 521	1 414	0	4 137
démocrate	#	3,3	0,4	0,5	0,1	2,6	2,7	1,6	1,1	0,0	1,9
	%	14,5	4,1	4,5	1,5	23,1	24,9	23,4	8,4	0,0	37,3

$: valeur totale des contributions importantes au candidat moyen; # : nombre de contributions importantes au candidat moyen; % : pourcentage occupé par les contributions importantes dans l'ensemble des contributions au candidat moyen, appelé « dépendance » dans le corps du texte.

partis, les candidats qui se présentaient dans les 172 circonscriptions urbaines ou à prédominance urbaine ont obtenu chacun, en moyenne, une contribution importante de plus que les candidats des 123 circonscriptions rurales ou à prédominance rurale (voir le tableau 8.15).

Les contributions importantes par rapport aux autres sources de revenus

L'existence d'autres sources de revenus amoindrit l'influence possible des contributions importantes. Certaines dispositions de la *Loi sur les dépenses d'élection* ont accru le rôle de ces autres sources de revenus. Avant que cette loi n'introduise, en 1976, le plafonnement des dépenses, le remboursement de certaines dépenses et les crédits d'impôt, les contributions revêtaient une importance plus cruciale, parce que les campagnes locales coûtaient habituellement plus cher qu'aujourd'hui. Au cours de la campagne électorale de 1974 — la dernière à s'être déroulée sans plafonnement des dépenses électorales — les candidats conservateurs et libéraux ont dépensé en moyenne 20 000 $, ce qui correspondrait à un peu moins de 60 000 $ en dollars de 1990. Ces chiffres sont basés sur les rapports fournis par les 85 % des candidats et candidates des grands partis qui se sont conformés à cette exigence. Un candidat a alors déclaré des dépenses de 108 759 $ (plus de 325 000 $ en dollars de 1990) et d'autres, des dépenses d'environ 75 000 $ (225 000 $ en dollars de 1990) (Seidle 1980, 263)[10]. Aux élections de 1988 au contraire, les candidats conservateurs et libéraux ont dépensé en moyenne moins de 40 000 $ en dépenses officielles d'élection, avec une limite moyenne par circonscription de 46 887 $. Ceci indique qu'il en coûte aujourd'hui beaucoup moins pour mener une campagne électorale qu'avant l'adoption de la Loi.

Tableau 8.15
Nombre et valeur des contributions importantes au candidat moyen dans les circonscriptions urbaines (ou principalement urbaines) et rurales (ou principalement rurales), élections fédérales de 1988

	Urbaine		Rurale	
Parti	$	*N*	$	*N*
Conservateur	10 702	7,6	8 927	6,5
Libéral	5 938	4,1	3 933	2,7
Néo-démocrate	5 098	2,5	3 121	1,6

Comme indiqué plus haut, l'introduction des crédits d'impôt a incité les particuliers à contribuer aux caisses électorales, particulièrement par des contributions modiques, qui donnent proportionnellement droit à des crédits d'impôt plus élevés que les contributions importantes. Les contributions modiques provenant des particuliers, des entreprises et des syndicats représentent, selon le parti, entre 60 % et 43 % des revenus du candidat moyen (voir les tableaux 8.11, 8.12 et 8.13). On peut s'attendre à ce que les contributions modiques amoindrissent l'influence des grosses. Il convient toutefois de noter que les contributions importantes ont peut-être plus de valeur que leur montant ne le laisserait penser parce qu'elles sont moins difficiles à obtenir que les petites contributions et nécessitent aussi moins de dépenses[11].

Quand on étudie l'abus d'influence, il faut prendre en considération les contributions provenant d'autres sources, parce qu'on peut présumer que l'espoir d'obtenir quelque chose en retour est plus grand dans le cas où le candidat ou la candidate dépend en majeure partie de contributions importantes pour financer sa campagne. Il y a deux façons de mesurer la dépendance d'un candidat, soit examiner la valeur totale des contributions importantes, soit le montant de la contribution la plus importante par rapport à l'ensemble des contributions. Toutes deux portent à conclure que les contributions importantes n'occupent qu'une place modeste dans le financement d'un candidat. Ainsi, les contributions importantes représentaient approximativement 19,4 % de l'ensemble des contributions de toutes origines, dans le cas du candidat conservateur moyen, et un pourcentage encore moindre dans le cas des candidats des autres partis (voir le tableau 8.16)[12]. Étant donné que près du tiers des candidats néo-démocrates n'ont reçu aucune contribution supérieure à 1 000 $, l'étude ne s'est intéressée qu'à ceux qui avaient reçu des contributions importantes. Ces contributions représentaient 27 % du total des contributions reçues par des candidats néo-démocrates et 21 % et 20 % respectivement des dons versés aux conservateurs et aux libéraux (voir le tableau 8.16).

Dans la plupart des cas, aucune contribution importante ne représentait, à elle seule, une proportion majeure des revenus des candidats et candidates. En conséquence, le nombre considérable de contributions importantes ne signifiait aucunement que les candidats dépendaient de l'une ou l'autre de ces contributions (voir le tableau 8.16). Le fait de mécontenter un important donateur n'était donc pas dramatique puisqu'il en restait habituellement beaucoup d'autres sur lesquels ils pouvaient compter.

Tableau 8.16
Mesures de la dépendance des candidats vis-à-vis des contributions importantes
(moyennes pour l'ensemble des candidats de chaque parti, sauf indication contraire)

Mesure	Conservateurs	Libéraux	Néo-démocrates
Contributions importantes, par rapport à l'ensemble des revenus	19,4	15,0	18,4
Contributions importantes, par rapport à l'ensemble des revenus*	21,0	20,0	27,0
Contributions importantes, par rapport à l'ensemble des revenus provenant de particuliers, d'entreprises et de syndicats	24,7	21,3	28,9
Contributions importantes, par rapport à l'ensemble des revenus et des remboursements	13,3	10,5	14,2
Contributions importantes, par rapport à l'ensemble des revenus et des remboursements*	14,3	13,6	21,2
Contribution la plus importante versée au candidat, par rapport à l'ensemble de ses revenus	5,7	6,4	10,1

*Moyenne pour les seuls candidats qui ont reçu des contributions importantes.

L'ensemble du groupe que forment les candidats et candidates d'un même parti n'est pas le seul élément à envisager, car il est possible que certains sous-groupes dépendent fortement de contributions importantes. Si l'on partage le groupe en députés sortants, en candidats nouveaux et en ministres sortants, on constate que ce sont les ministres qui sont les plus dépendants. Pour ces derniers, les contributions importantes représentent 26,7 % de l'ensemble des sommes reçues (voir le tableau 8.11). Dans chaque parti, on a trouvé deux candidats pour qui les contributions importantes représentaient plus de 75 % de l'ensemble des contributions, mais les candidats néo-démocrates étaient, beaucoup plus souvent que les autres, fortement dépendants. En effet, pour 27 néo-démocrates, comparativement à 14 conservateurs et 7 libéraux, les contributions importantes représentaient plus de la moitié de l'ensemble des contributions (voir le tableau 8.10).

Pour de nombreux candidats, les remboursements constituent également une part importante de l'ensemble des revenus et réduisent la nécessité de faire appel à des sources privées. Bon nombre des personnes ayant posé leur candidature pouvaient espérer se faire rembourser jusqu'à la moitié des dépenses d'élection permises, à la condition de remporter au moins 15 % des voix. Les candidats et

candidates qui dépensaient le maximum autorisé — en moyenne 46 887 $ — et avaient droit à un remboursement n'avaient besoin de réunir que 23 443 $. Or, tous les candidats conservateurs sauf deux (soit 99 %) et 264 candidats libéraux (89 %) ont reçu un remboursement lors des élections de 1988, contre seulement 170 néo-démocrates (58 %). Cette tendance est similaire pour les élections de 1984 (Canada, Élections 1985, 60). Les candidats conservateurs qui ont eu droit à un remboursement en 1988 ont reçu, en moyenne 20 529 $, les libéraux, 17 626 $ et les néo-démocrates, 16 700 $ (Canada, Élections 1988b). Une fois ce remboursement inclus au total des revenus, le candidat néo-démocrate moyen ne comptait sur les contributions importantes que pour 14,2 % de ses revenus, et le candidat moyen des autres grands partis, pour encore moins (voir le tableau 8.16).

Les candidats et candidates réunissent souvent plus d'argent qu'ils n'ont le droit d'en dépenser pour l'élection, mais c'est peut-être plus qu'une simple mesure de précaution visant à s'assurer qu'ils ont de quoi couvrir les dépenses d'élection officielles. Un candidat peut, pour se faire connaître, engager des dépenses supplémentaires qui n'entrent pas dans ce que la Loi définit comme « dépenses d'élection ». La plupart des candidats des trois grands partis ont déclaré d'« autres dépenses », et au moins 94 d'entre eux, dont seulement quatre néo-démocrates, ont dépensé plus de 10 000 $ chacun à ce chapitre qui, pour l'ensemble des candidats des trois grands partis, atteint le total de 3,1 millions de dollars (Stanbury 1991, chapitre 12).

La plupart des candidats et candidates, qu'ils aient ou non déclaré d'« autres dépenses », ont fini avec un surplus, après remboursement. Ces surplus sont un indicateur des fonds qui n'étaient pas indispensables à la campagne. En 1988, 632 candidats des grands partis ont déclaré un surplus après remboursement de près de 9,4 millions de dollars (Stanbury 1991, chapitre 12). Ce surplus excédait 20 000 $ dans 143 cas (dont la moitié concernait des députés conservateurs). Environ 80 % des candidats libéraux et conservateurs ont affiché des surplus après les élections de 1988, mais à peine plus de la moitié des candidats néo-démocrates en ont affiché (*ibid.*). Beaucoup de candidats auraient sans doute pu déclarer le même montant en dépenses d'élection et « autres dépenses » s'ils n'avaient pas eu de contributions importantes, en utilisant uniquement les contributions modiques et les contributions de leur association locale et de leur parti politique. Par exemple, le surplus moyen des candidats conservateurs, 20 080 $ (*ibid.*), est supérieur au montant moyen des contributions importantes qu'ils ont reçues, qui s'élevait à 9 962 $ (voir le tableau 8.2). Chez les

libéraux et les néo-démocrates, le surplus moyen dépassait également de plus de la moitié le montant moyen des contributions importantes.

Même si beaucoup de candidats et candidates ont pu déclarer d'« autres dépenses » et avoir encore des surplus, quelques-uns, en particulier ceux qui ne pouvaient s'attendre qu'à peu de soutien électoral et qui avaient moins de revenus, ont dû compter sur les contributions importantes et autres fonds pour couvrir leurs dépenses d'élection. Certains n'ont pas même réussi à recueillir la moitié du montant autorisé en dépenses d'élection, une somme qui, ajoutée au remboursement, leur aurait permis de dépenser le maximum autorisé. En outre, 44 % des candidats néo-démocrates à la dernière élection n'ont pas eu droit au remboursement parce qu'ils avaient obtenu moins de 15 % des voix. Comme, en moyenne, les candidats néo-démocrates ont reçu moins de contributions, moins de remboursements et ont accumulé moins de surplus, ils ont plus fréquemment eu besoin de leurs revenus pour couvrir leurs dépenses d'élection.

En résumé, le plafonnement des dépenses autorisées et l'existence d'autres revenus, comme les remboursements, font que les candidats et candidates comptent moins sur un petit nombre de sources importantes, ce qui a probablement limité le risque que, par nécessité financière, les candidats soient influencés par les donateurs de grosses sommes.

LES FACTEURS INFLUENÇANT L'OCTROI DE DONS IMPORTANTS

La partie précédente a décrit les caractéristiques des contributions importantes, mais n'a pas cherché à les expliquer. La présente partie examine le fondement de ces caractéristiques et les facteurs qui déterminent le montant des contributions importantes. L'analyse de régression a servi à étudier les candidats et candidates de chaque parti, séparément et tous ensemble, les principaux facteurs qui modifient la valeur totale des contributions importantes, ainsi que les trois catégories de contributions : celles des particuliers, celles des entreprises et celles des syndicats (voir l'annexe A). Il convient d'étudier ces catégories séparément parce qu'on peut s'attendre à ce que les divers types de donateurs répondent à des critères différents. Le texte qui suit décrit les hypothèses de base de cette analyse, présente les résultats empiriques et commente ensuite leur signification en regard des abus d'influence.

La présente étude postule que les contributions importantes diffèrent des contributions modiques en ce qu'elles offrent davantage de possibilités d'abus d'influence. Si les personnes qui accordent des contributions importantes cherchent à gagner de l'influence,

on peut s'attendre à ce que les caractéristiques des contributions importantes diffèrent de celles des contributions modiques. Pour que ces chiffres soient utiles, il faut présumer du comportement des donateurs qui sont susceptibles de chercher à exercer une influence en versant ces contributions importantes : ces personnes préfèrent donner aux candidats et candidates qui ont des chances de pouvoir leur accorder une faveur en retour, ou à ceux qui ont été capables de leur procurer un avantage auparavant. On pourrait parler dans ce cas de l'hypothèse du donateur stratégique. Dans ce contexte, la probabilité d'être payé en retour dépend des chances du candidat de remporter le siège et d'être en position d'influence.

Tableau 8.17
Facteurs modifiant la valeur de l'ensemble des contributions importantes

	Conservateurs	Libéraux	Néo-démocrates	Ensemble des candidats
Ministre sortant	9 465 (1 645)** [0,298]	—	—	9 913 (1 233)** [0,250]
Député sortant	-814 (1 313) [-0,037]	1 134 (1 538) [0,054]	-3 440 (1 359)* [-0,201]	-518 (775) [-0,027]
% de voix en 1984	2 417 (8 055) [0,026]	6 381 (5 943) [0,110]	25 994 (5 223)** [0,609]	7 045 (2 338)** [0,148]
Contributions modiques	0,231 (0,040)** [0,316]	0,131 (0,040)** [0,228]	0,026 (0,049) [0,038]	0,190 (0,022)** [0,318]
Libéraux	—	—	—	-1 494 (635)* [-0,085]
Conservateurs	—	—	—	-1 518 (891)‡ [-0,086]
Intercept	4 660 (8 751)	-4 285 (6 091)	-2 346 (4 610)	1 526 (6 981)
R^2	0,41	0,18	0,26	0,33
Nombre de candidats	*295*	*295*	*295*	*885*

Source : Données démographiques provenant de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'annexe B pour les résultats complets de ces régressions. Ce tableau abrégé ne renferme pas toutes les variables considérées. Pour l'explication de ces variables, voir l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Même s'il leur est impossible d'évaluer pleinement cette probabilité, les donateurs savent habituellement si un candidat ou une candidate est

« dans la course » ou pas. Ils prennent sans doute en compte divers facteurs comme l'appui accordé précédemment au parti du candidat dans la circonscription, l'affiliation politique et le fait qu'il s'agit ou non d'un député ou d'un ministre sortant[13]. Les donateurs peuvent présumer que les députés sortants seront réélus parce que, « en principe, ils se présentent dans des circonscriptions où déjà auparavant, un nombre important d'électeurs ont appuyé leur parti » et jouissent de certains avantages associés à leurs fonctions (Krashinsky et Milne 1991). Les ministres qui briguent leur réélection sont eux aussi des députés sortants, mais ils ont bien plus d'occasions de remettre les faveurs qu'on leur a faites parce qu'un ministre expérimenté revient en général au cabinet si son parti forme le gouvernement.

Tableau 8.18
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant de particuliers

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	3 517	(1 005)** [0,186]	—		—		3 756	(725)** [0,170]
Député sortant	-1 986	(812)* [-0,150]	503	(858) [0,046]	-1 253	(418)‡ [-0,146]	-902	(459)† [-0,085]
% de voix en 1984	1 109	(5 030) [0,020]	-1 742	(3 289) [-0,058]	4 763	(2 757)‡ [0,223]	543	(1 378) [0,020]
Contributions modiques	0,181	(0,033)** [0,297]	-0,013	(0,030) [-0,031]	0,065	(0,028)† [0,178]	0,116	(0,017)** [0,240]
Libéraux	—		—		—		188	(367) [0,019]
Conservateurs	—		—		—		1 110	(514)† [0,112]
Intercept	-3 124	(5 399)	-1 197	(3 397)	-1 045	(2 433)	-1 225	(4 096)
R^2	0,37		0,06		0,17		0,25	
Nombre de candidats	*295*		*295*		*295*		*885*	

Source : Données démographiques provenant de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'annexe B pour les résultats complets de ces régressions. Ce tableau abrégé ne renferme pas toutes les variables considérées. Pour l'explication de ces variables, voir l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Les ministres

Le résultat le plus significatif est que, quand on contrôle tous les autres facteurs, les ministres tendent à recevoir davantage en contributions importantes (voir le tableau 8.17). Indépendamment des autres facteurs, cet argent (9 900 $ en moyenne) dépasse ce que reçoivent les candidats qui sont eux aussi des députés sortants, et qui ont la même capacité de lever des fonds et le même soutien électoral. De ce montant, environ 5 557 $ proviennent des entreprises et 3 756 $ des particuliers (voir les tableaux 8.18 et 8.19).

Tableau 8.19
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des entreprises

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	5 032	(1 245)** [0,194]	—		—		5 557	(836)** [0,185]
Député sortant	1 258	(980) [0,069]	302	(1043) [0,020]	83	(250) [0,028]	756	(526) [0,052]
% de voix en 1984	3 584	(5 972) [0,047]	-8 478	(4 001)† [0,204]	-636	(961) [-0,087]	610	(1 592) [0,017]
Contributions modiques	0,492	(0,065)** [0,460]	0,312	(0,055)** [0,360]	0,355	(0,071)* [0,302]	0,495	(0,030)** [0,542]
Libéraux		—		—		—	306	(440) [0,023]
Conservateurs		—		—		—	-107	(610) [-0,008]
Intercept	1 577	(6 599)	-3 987	(4 125)	-28	(851)	-109	(4 714)
R^2	0,50		0,27		0,14		0,46	
Nombre de candidats	*295*		*295*		*295*		*885*	

Source : Données démographiques provenant de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'annexe B pour les résultats complets de ces régressions. Ce tableau abrégé ne renferme pas toutes les variables considérées. Pour l'explication de ces variables, voir l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

L'affiliation politique et le statut de député sortant

Contrairement à toute attente, l'affiliation politique et le statut de député sortant, deux variables clés qui semblaient significatives dans les tableaux descriptifs, avaient peu d'effets sur la valeur des

contributions importantes, une fois les autres facteurs contrôlés. En fait, ces deux variables avaient même un impact négatif sur les contributions importantes provenant de certaines sources. Les candidats libéraux ont reçu l'équivalent, ou à peu près, d'une contribution importante de moins que les candidats néo-démocrates, principalement parce que les contributions importantes provenant des syndicats sont la plupart du temps destinées à ces derniers. Dans le cas des contributions importantes versées par des particuliers, les candidats conservateurs étaient plutôt favorisés (1 110 $ en moyenne, soit presque une contribution importante de plus). Par contre, l'affiliation politique était virtuellement sans effet sur les contributions importantes accordées par les entreprises aux candidats tant libéraux que conservateurs.

Tableau 8.20
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des syndicats

	Néo-démocrates	Ensemble des candidats
Ministre sortant	—	-119 (458) [-0,0008]
Député sortant	-2 316 (1 245)‡ [-0,147]	-153 (291) [-0,022]
% de voix en 1984	21 320 (4 781)** [0,541]	3 783 (894)** [0,215]
Contributions modiques (syndicats)	0,402 (0,226)‡ [0,112]	0,657 (0,123)** [0,188]
Libéraux	—	-2 691 (260)** [-0,412]
Conservateurs	—	-3 453 (355)** [-0,529]
Intercept	-1 756 (4 232)	2 017 (2 605)
R^2	0,27	0,30
Nombre de candidats	*295*	*885*

Source : Données démographiques provenant de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'annexe B pour les résultats complets de ces régressions. Ce tableau abrégé ne renferme pas toutes les variables considérées. Pour l'explication de ces variables, voir l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Pour l'ensemble des candidats et candidates, le fait d'être député sortant s'est soldé en moyenne par 518 $ de moins en contributions

importantes, selon son coefficient de régression. Cela a donné un avantage d'environ 1 100 $ de contributions importantes aux candidats libéraux, et un désavantage estimé respectivement à 814 $ pour les conservateurs et à 3 440 $ pour les néo-démocrates (voir le tableau 8.17). Quand on répartit les contributions importantes entre les diverses sous-catégories, le fait d'être député sortant explique une perte en contributions importantes versées par des particuliers qui atteint 1 200 $ pour les candidats néo-démocrates, et presque 2 000 $ pour les candidats conservateurs (voir le tableau 8.18). Les coefficients indiquent que, indépendamment des autres facteurs, les députés néo-démocrates sortants peuvent s'attendre à recevoir quelque 2 300 $ de moins, en contributions importantes accordées par les syndicats, que les candidats néo-démocrates se présentant pour la première fois (voir le tableau 8.20). Cependant, le fait d'être député sortant a donné aux candidats conservateurs quelque 1 200 $ de plus en contributions importantes provenant des entreprises (voir le tableau 8.19).

L'impact faible et non constant de l'affiliation politique et du statut de député sortant sur les contributions importantes s'explique avant tout par l'aptitude à recueillir des fonds et l'appui électoral local accordé à un parti, qui constitueront les deux prochains sujets d'étude.

L'aptitude à recueillir des fonds

Pour la plupart des candidats et candidates, la valeur des contributions importantes était nettement reliée à leur aptitude à recueillir des fonds, approximativement mesurée par la valeur des contributions modiques reçues. De toutes les variables que nous avons étudiées, c'est celle-ci qui avait le plus grand pouvoir explicatif. Son coefficient indique que, pour chaque dollar supplémentaire en contributions modiques, un candidat recueille 19 cents de plus en contributions importantes. Cette relation est encore plus significative dans le cas des contributions versées par les entreprises à tous les candidats et dans le cas des syndicats. Lorsqu'on compare les partis, les effets sont plus marqués pour les contributions versées par les particuliers et les entreprises aux candidats conservateurs, et par les syndicats aux candidats néo-démocrates, mais pratiquement nuls pour les contributions des particuliers aux candidats libéraux ou néo-démocrates (voir les tableaux 8.18 et 8.19). Lorsqu'on considère la tendance politique de la circonscription, ces constatations indiquent que souvent, la capacité d'obtenir des contributions importantes ne dépend pas de l'allégeance politique antérieure de la circonscription.

L'appui électoral local

On a mesuré l'appui politique local par le pourcentage de voix accordées au parti du candidat ou de la candidate aux élections précédentes. Cette variable a une corrélation directe avec le total des contributions importantes pour tous les partis, apportant 70 $ de plus pour chaque point de pourcentage obtenu lors des dernières élections générales. Cette variable ne permet pas vraiment de prévoir les contributions des particuliers, sauf celles qui sont en faveur des candidats néo-démocrates. De façon paradoxale, l'un de ses effets les plus marqués est un effet négatif sur les contributions des entreprises aux candidats libéraux, pour qui chaque point obtenu au scrutin précédent s'est traduit par 85 $ de moins en contributions importantes. Les coefficients indiquent que cette corrélation est très forte en ce qui concerne les contributions des syndicats aux candidats néo-démocrates, et un peu moins dans le cas des contributions des individus aux candidats néo-démocrates. En fait, la capacité des candidats néo-démocrates d'obtenir des contributions importantes de la part des syndicats est plus étroitement liée à l'appui électoral obtenu qu'à leur aptitude à recueillir des fonds (mesurée par la valeur des contributions modiques versées par les syndicats). Pour les candidats néo-démocrates, chaque point de pourcentage du suffrage exprimé dans la circonscription correspond à environ 260 $ en contributions importantes provenant principalement des syndicats (voir les tableaux 8.17 et 8.20). Un tel résultat n'a rien d'étonnant compte tenu du caractère régional du soutien électoral et des ressources financières de ce parti. Comme dans de nombreuses circonscriptions, les candidats néo-démocrates jouissent d'un faible appui, tant financier qu'électoral, l'octroi d'un financement plus important aux candidats qui ont le plus de chances d'être élus et de modifier le résultat des élections se comprend facilement.

L'aptitude à recueillir des fonds et l'appui électoral local sont des variables qui expliquent une bonne partie de l'apparente signification de l'affiliation politique et du statut de député sortant, constatée dans les tableaux descriptifs précédents (voir les tableaux 8.11, 8.12 et 8.13)[14]. Pour être plus précis, les candidats conservateurs — à une première élection ou à une réélection — ont en général recueilli des montants plus élevés en contributions importantes, surtout à cause de leur plus grand talent de collecteurs de fonds, et un peu à cause de la sympathie de l'électorat local à l'égard de leur parti. À partir de ces constatations, on peut dire que les nouveaux candidats peuvent obtenir, en contributions importantes provenant de la plupart des sources, à peu près autant que les candidats sortants, à la condition d'avoir la même

aptitude à recueillir des fonds et de bénéficier du même appui électoral. Ces propos valent aussi pour les candidats libéraux et néo-démocrates.

Le rôle des candidats et des relations personnelles dans la collecte de fonds

Le pouvoir explicatif de tous les facteurs que nous avons étudiés demeure limité. Ces rapports n'expliquent qu'entre 6 % et 50 % de la variation constatée dans les contributions importantes, selon leur source et le parti du candidat (voir les tableaux 8.17 et 8.18)[15]. Cela veut dire que, même si les dons importants aux candidats suivent certaines caractéristiques, la variation reste en grande partie inexpliquée et peut révéler l'importance de facteurs personnels comme des liens avec le monde des affaires et avec les gens susceptibles de faire des dons. Certains de ces facteurs personnels peuvent être en partie saisis dans les variables utilisées dans l'analyse de régression. Par exemple, si les ministres ont de la facilité à collecter des fonds, c'est peut-être dû, en partie, au fait qu'ils sont souvent choisis parmi les députés les plus en vue et les plus actifs, et parmi ceux qui ont déjà travaillé dans les affaires ou dans le domaine juridique, ce qui contribue sans doute à créer des liens avec les donateurs potentiels de sommes importantes. Indubitablement, le fait d'être ministre offre des occasions encore plus grandes de cultiver ce genre de relations. On a remarqué que plusieurs candidats conservateurs ayant reçu en contributions importantes à peu près autant que les ministres sont devenus ministres après les élections.

Le rôle décisif du candidat ou de la candidate dans la collecte de fonds ressort également d'une autre recherche[16]. Selon une enquête sur les présidents des associations locales des partis, menée pour la Commission, 88 % des répondants jugeaient que le candidat joue un rôle « important » ou « très important » dans le succès des collectes de fonds en vue d'une élection (Carty 1991). Une proportion similaire de répondants croyaient que les contacts personnels avec les entreprises, les syndicats et les organismes étaient un moyen important ou très important de recueillir des fonds. Ces deux moyens d'obtenir des fonds paraissaient plus importants que les autres, notamment la publicité par correspondance, les activités-bénéfice et les dons non sollicités.

La province

L'examen des variables de contrôle peut permettre de mieux comprendre comment on détermine qui reçoit les contributions importantes. On s'est aperçu que la province dans laquelle se présente

un candidat ou une candidate joue un rôle significatif dans la valeur des contributions importantes reçues. Dans les exemples les plus frappants, les coefficients indiquent que le fait de se présenter à Terre-Neuve rapporte 5 300 $ de plus en contributions importantes, et le fait de se présenter en Ontario, 3 700 $ de moins (voir l'annexe B, tableaux 8.B1 et 8.B3). C'est dans le cas des contributions versées par des entreprises à des candidats conservateurs que cet effet provincial est le plus marqué. Cela n'a rien à voir avec le caractère urbain ou rural de la province, ni avec la fortune des ménages, qui sont contrôlés par d'autres variables. L'écart subsistant entre les provinces peut être attribuable à des facteurs comme la culture politique, le fait que des élections provinciales ou fédérales aient eu lieu à la même époque et l'influence indirecte des règlements provinciaux qui régissent les contributions politiques. Ce dernier facteur peut entrer en ligne de compte dans le cas du Québec, où seuls les électeurs ont le droit de faire des contributions politiques. Ce sont des considérations qui peuvent renforcer ou affaiblir le bassin potentiel de donateurs importants dans la province en cause.

Le caractère urbain ou rural et les autres facteurs

Dans les circonscriptions qui comptent uniquement des électeurs urbains, les candidats et candidates reçoivent en moyenne 2 800 $ de plus en contributions importantes que dans les circonscriptions entièrement rurales. Cet effet se fait sentir avant tout dans le cas des contributions versées par les entreprises aux candidats conservateurs (voir l'annexe B, tableaux 8.B1 et 8.B3).

La population, le revenu moyen dans la circonscription et le statut de député sortant ont servi de variables de contrôle et se sont révélés avoir peu d'effets sur les contributions importantes. En outre, ils ne permettaient pas de prévoir précisément la variation des contributions importantes. Comme on s'y attendait, celui ou celle qui se présente contre le député sortant reçoit moins de contributions importantes; c'est particulièrement vrai dans le cas des candidats conservateurs qui ont reçu, en moyenne, 2 643 $ de moins en contributions importantes lorsqu'ils se présentaient contre un député sortant. Dans les circonscriptions à revenu élevé, on constate un montant légèrement moindre des contributions importantes versées par des syndicats aux candidats néo-démocrates (voir l'annexe B, tableau 8.B4).

Le fait d'être un homme constitue un avantage petit mais notable en matière de contributions importantes, particulièrement dans le cas des candidats conservateurs et libéraux qui reçoivent, en moyenne, 1 400 $ de plus, tous les autres facteurs étant contrôlés. En ce qui

concerne les sources des contributions importantes, les particuliers versent environ 1 800 $ de plus aux candidats conservateurs. Chez les candidats néo-démocrates, le fait d'être un homme plutôt qu'une femme rapporte 712 $ de plus en contributions importantes provenant des syndicats, mais 227 $ de moins si ces contributions proviennent des particuliers et 274 $ de moins si elles sont versées par des entreprises (voir l'annexe B, tableaux 8.B1 à 8.B4).

LES CONSÉQUENCES POUR L'ÉTUDE DE L'ABUS D'INFLUENCE

En général, l'analyse effectuée montre que le talent de collecteur de fonds est plus important que l'appui local au parti (particulièrement pour les candidats libéraux et conservateurs), l'appartenance à un parti et le statut de candidat sortant. Cette constatation semble aller à l'encontre de l'hypothèse de départ selon laquelle les donateurs rationnels peuvent avoir cherché à gagner de l'influence. Elle indique que si le fait d'être candidat sortant et de représenter le Parti progressiste-conservateur du Canada ou le Parti libéral du Canada se traduit par un plus grand nombre de contributions, tant importantes que modiques, l'augmentation des contributions importantes s'accompagne habituellement d'une augmentation encore plus importante des contributions modiques, ce qui, en fin de compte, dilue l'influence possible des contributions importantes. Il vaut la peine de signaler un cas où le talent de collecteur de fonds n'était pas l'indice de prédiction le plus important. Pour les contributions des syndicats aux candidats et candidates néo-démocrates, le soutien local au parti ($\beta = .54$) dépasse le talent de collecteur de fonds ($\beta = .11$). Même si ce résultat est conforme à l'hypothèse du donateur stratégique mentionnée plus haut, il reflète probablement la décision des syndicats d'accorder des contributions importantes à un nombre limité de candidats néo-démocrates bien placés pour remporter un siège.

Cependant, les coefficients obtenus pour les contributions importantes aux ministres donnent une certaine crédibilité à l'hypothèse du donateur stratégique, mais cette constatation ne peut être interprétée de manière à suggérer que le donateur cherchait à gagner de l'influence. On peut cependant affirmer que, même si ce montant supplémentaire n'est pas destiné à inviter le destinataire à penser au donateur dans le futur, il est peut-être un témoignage de reconnaissance pour l'appui accordé précédemment aux intérêts du donateur ou pour l'attention accordée par le ministère du destinataire aux préoccupations plus larges du client. Ce supplément de contributions importantes que reçoivent les ministres peut être l'indication qu'il existe une inégalité d'accès aux caisses électorales importantes qui, en l'absence

du plafonnement des dépenses d'élection, risque de modifier les données de la course électorale.

Même si le statut de ministre joue un rôle, il a moins de poids que le talent de collecteur de fonds. En particulier, en ce qui concerne le total des contributions aux candidats conservateurs, le statut de ministre (β = .298) est un indice de prédiction plus faible que les contributions modiques (β = .316) (voir le tableau 8.17). C'est encore plus évident quand on considère séparément les contributions accordées aux candidats conservateurs par les entreprises. Pour de telles contributions, le statut de ministre (β = .194) est un indice de prédiction plus faible que les contributions modiques (β = .460) (voir le tableau 8.19). Cette constatation est d'autant plus convaincante que cette régression particulière explique 50 % de la variation constatée dans les contributions importantes en provenance des entreprises (R^2 = .50). Le statut de candidat sortant et les résultats de l'élection précédente sont des facteurs encore moins significatifs que le statut de ministre, et beaucoup plus inconsistants dans leur orientation.

Les résultats de la présente section et de la précédente tendent à contredire la conception répandue parmi les journalistes voulant que la recherche d'influence excessive au moyen de contributions aux caisses électorales soit un problème généralisé. Les cas relevés par les médias sont fondés sur quelques exemples, mais notre étude est une évaluation générale de toutes les contributions importantes versées aux candidats et aux candidates. Ces contributions restent cependant un sujet de préoccupation parce que, même avec des motivations irréprochables, elles risquent, en retour, de donner lieu à des attentes de faveurs réelles, ou perçues comme telles. Il convient de rappeler qu'il n'est pas nécessaire qu'un soupçon soit confirmé pour miner la confiance du public dans l'intégrité du financement d'un candidat.

LE PLAFONNEMENT DES CONTRIBUTIONS

Pour répondre aux préoccupations morales relatives à l'abus d'influence, de nombreux commentateurs ont plaidé en faveur d'un plafonnement des contributions. Un tel plafonnement existe au Québec, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Alberta ainsi qu'aux États-Unis au niveau fédéral et dans de nombreux États. La Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario (commission Camp) a conclu, en 1974, que le plafonnement serait un moyen plus direct d'empêcher le trafic d'influence que le système de plafonnement des dépenses et de financement public préconisé par le comité Barbeau. La commission Camp a indiqué que l'absence de plafonnement des contributions au niveau fédéral au Canada laissait la méthode de financement politique

relativement inchangée, les partis continuant comme auparavant à dépendre de leurs sources habituelles pour l'obtention de leurs fonds (Ontario, Commission 1974, 15).

Cette affirmation semble toutefois s'infirmer, parce qu'il est évident que la vieille dépendance a diminué, particulièrement au niveau local. Néanmoins, la majorité des Canadiens et Canadiennes (57 %) préconise un plafonnement des contributions politiques, si l'on en croit un sondage d'opinion effectué pour la Commission royale (Blais et Gidengil 1991).

Dans la présente partie, nous examinons l'effet possible d'un plafonnement des contributions sur les campagnes électorales locales, à partir des données relatives aux contributions versées aux candidats et candidates lors des élections de 1988. On peut présumer que, si le montant des contributions avait été limité, la plupart des donateurs de montants importants auraient sans doute quand même fait un don, mais qu'ils l'auraient limité au maximum permis. Même si cette approche ne tient pas compte des changements de comportement que pourrait entraîner chez les donateurs et chez les candidats l'imposition d'un plafonnement, elle fournit une bonne indication de leur effet possible.

D'une manière générale, plafonner les contributions à 1 000 $ ou plus n'aurait modifié que modérément l'assise financière de la plupart des candidats et candidates. Un plafonnement à 1 000 $ aurait entraîné une perte de 1 985 690 $, soit 6,6 % du total des contributions. Le nombre de contributions touchées par un tel plafonnement aurait été relativement faible : seulement 1 509 ou 1,32 % du total (voir les tableaux 8.21 et 8.22). (Même si l'on a répertorié 3 719 contributions importantes, plus de la moitié d'entre elles s'élevaient à exactement 1 000 $ et n'auraient donc pas été touchées par le plafonnement.) Un plafond plus élevé aurait encore moins réduit les contributions (voir le tableau 8.21).

Le plafonnement des contributions aurait affecté différemment les candidats et candidates des trois grands partis. Avec un maximum fixé à 1 000 $ ou à 2 000 $, ce sont les candidats conservateurs qui auraient perdu le montant total le plus élevé, mais avec un maximum de 5 000 $, ce sont les candidats néo-démocrates qui auraient été les plus touchés. Par rapport à l'ensemble de leurs contributions toutefois, les candidats libéraux et conservateurs s'en seraient mieux tirés que les candidats néo-démocrates qui auraient subi les plus fortes pertes dans les trois cas envisagés. Avec un maximum de 1 000 $, les candidats néo-démocrates auraient perdu 9,2 % de leurs contributions et avec un maximum de 2 000 $, 5,3 % (voir le tableau 8.21). Pour être complet, un tel

plafonnement devrait également s'appliquer aux contributions en biens et services et ce sont encore les candidats néo-démocrates qui auraient été les plus touchés, parce que les syndicats donnent souvent de l'aide rémunérée et autres biens et services plutôt que de l'argent[17].

Tableau 8.21
Évaluation de l'effet des divers niveaux de plafonnement sur l'ensemble des contributions, élections fédérales de 1988

	Candidats conservateurs		Candidats libéraux		Candidats néo-démocrates		Total	
Montant maximum autorisé	$	% des contributions	$	% des contributions	$	% des contributions	$	% des contributions
1 000	874 770	6,5	480 219	5,0	630 701	9,2	1 985 690	6,6
2 000	379 654	2,8	221 949	2,3	363 684	5,3	965 287	3,2
5 000	69 391	0,5	51 583	0,5	99 937	1,5	220 911	0,7
Total des contributions de n'importe quelle source	13 406 881	100,0	9 662 475	100,0	6 835 114	100,0	29 904 470	100,0

Tableau 8.22
Nombre approximatif de contributions touchées selon les niveaux de plafonnement, élections fédérales de 1988
(nombre de contributions excédant la limite indiquée)

Montant maximum autorisé	Candidats conservateurs		Candidats libéraux		Candidats néo-démocrates		Total	
	N	%	*N*	%	*N*	%	*N*	%
1 000	705	1,30	409	1,16	395	1,62	1 509	1,32
2 000	216	0,40	119	0,34	154	0,63	489	0,43
5 000	11	0,02	13	0,04	39	0,16	63	0,06
Total des contributions provenant des particuliers, des entreprises et des syndicats	54 183	100,0	35 338	100,0	24 450	100,0	113 971	100,0

Le plafonnement des contributions aurait également touché différemment les candidats et les candidates selon qu'il se serait agi de ministres sortants, de députés sortants ou de nouveaux candidats. Sur le plan des dollars par candidat, ce sont les députés néo-démocrates sortants qui auraient été les plus touchés par un plafonnement à 2 000 $, suivis de près par les ministres conservateurs (voir le tableau 8.23). Mais pour ce qui est de la proportion de leurs revenus, ce sont les candidats néo-démocrates, qu'ils soient députés sortants ou nouveaux candidats, qui auraient été les plus touchés, et de beaucoup (voir le tableau 8.24). Ce sont les candidats conservateurs qui ont reçu le plus grand nombre de contributions de 2 000 $ ou plus, mais ce sont les candidats néo-démocrates qui auraient subi la plus forte perte par rapport à l'ensemble de leurs revenus, du fait que les contributions importantes versées aux néo-démocrates étaient, en moyenne, plus élevées (voir le tableau 8.8) et que leurs autres sources de financement étaient plutôt médiocres.

Tableau 8.23
Effet estimé d'un plafonnement des contributions à 2 000 $ sur divers groupes de candidats, élections fédérales de 1988

Groupe	Montant en cause ($)	% touché sur l'ensemble des contributions	Moyenne par candidat ($)
Ministres conservateurs sortants	93 336	3,4	2 276
Députés conservateurs sortants	181 230	3,2	1 416
Conservateurs nouveaux	105 088	2,1	834
Députés libéraux sortants	25 874	1,6	809
Libéraux nouveaux	196 075	2,4	746
Députés néo-démocrates sortants	69 462	5,9	2 315
Néo-démocrates nouveaux	294 222	5,2	1 110
Total	965 287	3,2	1 091

Dans un régime de contributions plafonnées, il est possible que les candidats jugent nécessaire de consacrer plus de temps à collecter des fonds pour contrebalancer les revenus perdus. Nos constatations indiquent que la plupart des candidats qui avaient une solide base de

financement (principalement les conservateurs et les libéraux) auraient pu s'ajuster facilement. Ceux qui avaient la base de financement la plus faible, essentiellement les candidats néo-démocrates, auraient dû réduire leurs dépenses d'élection parce que, par définition, ils avaient reçu moins de contributions, satisfaisaient moins souvent aux conditions de remboursement et affichaient des surplus moindres.

Le comité Barbeau craignait qu'en plafonnant les contributions, on aggrave les difficultés financières déjà rencontrées lors des campagnes électorales et c'est l'une des raisons pour lesquelles il s'y est opposé (Canada, Comité 1966, 48). Il est évident qu'il est beaucoup plus facile d'obtenir des fonds pour les campagnes électorales locales aujourd'hui qu'il y a un quart de siècle, quand le comité Barbeau a déposé son rapport. Malgré tout, la préoccupation qu'exprimait ce comité risque d'être encore vraie pour les candidats dont une part considérable de la caisse électorale provient de contributions importantes.

Un effet du plafonnement des contributions pourrait être de diminuer le travail de collecte de fonds de la part des candidats et candidates qui ont amplement de quoi financer leur campagne électorale et qui terminent avec des surplus, particulièrement les candidats conservateurs et libéraux. Comme les contributions importantes font partie de leurs revenus et, finalement, de leurs surplus, il est moins probable que le plafonnement diminuerait les fonds dont disposent les candidats conservateurs et libéraux pour leurs dépenses d'élection. Il aurait sans doute tendance à limiter les dépenses d'élection des candidats dont le financement est déjà le plus faible, c'est-à-dire avant tout les candidats néo-démocrates.

La présente étude n'a pas pour but de déterminer si un plafonnement des contributions est applicable ou même souhaitable; elle se contente de montrer que son application n'impliquerait que peu de changements à la campagne électorale de la plupart des candidats et candidates. L'effet modeste qu'il aurait sur les candidats et sur les donateurs peut être un élément en faveur de son adoption comme solution politique aux préoccupations concernant un apparent (ou réel) abus d'influence. Il peut au contraire servir à soutenir que le plafonnement n'est pas nécessaire parce que la plupart des candidats peuvent difficilement être assujettis aux intérêts des grands contributeurs s'ils peuvent facilement trouver ailleurs l'argent perdu du fait du plafonnement et s'ils peuvent recueillir plus d'argent qu'ils n'en ont besoin pour couvrir leurs dépenses électorales. La Commission de réforme du droit du Manitoba, après examen de la question, a conclu que dans le contexte du Manitoba, le problème posé par les donateurs importants n'était pas suffisamment aigu pour justifier les dispositions très complexes et

difficiles à appliquer que l'Ontario avait adoptées. Elle s'est dite d'avis, tout comme le comité Barbeau, que la nécessité de faire rapport et de divulguer serait sans doute plus que suffisante pour empêcher toute possibilité d'abus dans ce domaine (Manitoba, Commission 1977, 31). À cet égard, il apparaît que la société canadienne reconnaît l'intérêt de la divulgation. Avant comme après l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales*, les quatre cinquièmes environ des Canadiens et Canadiennes se déclaraient régulièrement en faveur de la divulgation des sources des revenus des partis et des candidats (Blais et Gidengil 1991).

Tableau 8.24
Effet estimé d'un plafonnement du montant des contributions sur les revenus provenant des particuliers, des entreprises et des syndicats, élections fédérales de 1988

	Candidats conservateurs		Candidats libéraux		Candidats néo-démocrates		Total	
Montant maximum autorisé	$	% des contributions	$	% des contributions	$	% des contributions	$	% des contributions
1 000	874 770	8,1	480 219	7,5	630 701	17,4	1 985 690	9,6
2 000	379 654	3,5	221 949	3,5	363 684	10,0	965 287	4,6
5 000	69 391	0,6	51 583	0,8	99 937	2,8	220 911	1,1
Total des contributions provenant des particuliers, des entreprises et des syndicats	10 778 580	100,0	6 383 935	100,0	3 628 300	100,0	20 790 815	100,0

Tant que l'on autorisera les particuliers, les entreprises et les syndicats à verser des contributions importantes, il est probable que certains continueront à prétendre qu'elles ouvrent la porte à des abus d'influence. Le principal avantage d'un régime pratique de plafonnement des contributions serait donc sans doute de limiter les occasions de porter ce type d'accusation qui jette le discrédit sur le système de financement politique. Néanmoins, l'impression que certaines personnes ne respectent pas le plafonnement peut également saper la confiance dans le financement politique, comme l'a démontré l'affaire Patricia Starr en Ontario (Johnson 1991) ou, aux États-Unis,

le détournement de dons vers des caisses non réglementées des partis nationaux (Goldstein 1991, 1).

Il faut également se souvenir que beaucoup d'intérêts puissants, qui ont les moyens de faire des contributions importantes, infléchissent les décisions que prend le gouvernement, même sans faire de contributions importantes. Le plafonnement des contributions laisserait intacts d'autres facteurs, peut-être plus importants dans la répartition de l'influence, notamment les amitiés personnelles, l'appartenance à un même parti et le partage de la puissance économique.

CONCLUSION

Notre étude montre que la plupart des candidats et candidates aux élections fédérales de 1988 étaient financièrement indépendants des contributions importantes parce que celles-ci ne représentaient qu'une part relativement réduite des caisses électorales : elles comptaient pour moins de 15 % pour chacun des partis, une fois pris en compte les remboursements. Ce sont les candidats conservateurs qui ont obtenu le montant moyen le plus élevé en contributions importantes (9 962 $), mais même pour eux, ces contributions importantes ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble de leurs revenus, quand on considère qu'ils reçoivent aussi en moyenne 26 576 $ en contributions modiques et les 8 112 $ fournis par le parti et par les associations locales du parti.

Le montant total des contributions importantes reçues par un candidat typique se compose d'un certain nombre de contributions importantes, chacune inférieure à 1 500 $ en moyenne, ce qui limite la vulnérabilité du candidat face à l'influence d'un donateur particulier. En fait, peu de candidats dépendaient nettement d'une seule contribution importante.

Un examen des facteurs qui modifient la valeur des contributions importantes reçues par un candidat ou une candidate indique que les possibilités d'abus d'influence sont limitées. Il appert que le facteur le plus décisif est le talent de collecteur de fonds du candidat, plutôt que son statut de député sortant ou son appartenance politique. Parmi les facteurs susceptibles de faire croire à une possibilité d'abus d'influence, seul le fait d'être ministre sortant est régulièrement significatif. Ce facteur a rapporté en moyenne 9 900 $ de plus en contributions importantes, un fait que suggérait l'analyse descriptive et qu'a confirmé l'analyse de régression. Un donateur qui cherche à obtenir de l'influence fera probablement un don à un ministre parce que ce

sont les ministres qui ont les meilleures occasions de récompenser leurs donateurs en leur qualité de membres du pouvoir exécutif. Le fait que, parmi tous les groupes étudiés, les ministres reçoivent davantage de contributions importantes confirme cette intuition et empêche que l'on rejette purement et simplement la proposition voulant que certains donateurs cherchent à obtenir de l'influence. Même si cela peut expliquer pourquoi les ministres peuvent à l'occasion faire l'objet d'accusations d'abus d'influence, on peut faire remarquer que les fonds ainsi obtenus ne constituent pas une partie substantielle du montant total des contributions offertes à un ministre, montant qui s'élève à 67 082 $ en moyenne.

Il apparaît que les contributions importantes sont nettement moins essentielles aux revenus des candidats et candidates à l'heure actuelle qu'il y a vingt-cinq ans, quand le comité Barbeau a exprimé ses préoccupations au sujet de l'abus d'influence. Les crédits d'impôt, les limites imposées aux dépenses et le remboursement ont réduit le montant qu'il faut obtenir de sources privées pour mener une campagne électorale concurrentielle. Tout cela crée des conditions favorables à l'indépendance financière des candidats par rapport aux puissants donateurs privés.

D'une manière générale, le risque que les candidats et candidates soient influencés par les donateurs importants par pure nécessité financière est faible. En dépit de cette observation empirique, il reste que certains candidats continuent à recevoir des sommes considérables en contributions importantes et que celles-ci peuvent même représenter une part significative de leurs revenus. Pourtant, ce fait ne devrait pas inquiéter outre mesure parce que l'étude que nous venons de faire montre clairement que la plupart des candidats ne sont pas obligés de dépendre de ces contributions importantes. Et beaucoup de ceux qui en dépendent nettement, principalement les candidats néo-démocrates, n'ont pas vraiment de chance d'être élus.

Du fait que la plupart des candidats et candidates ne dépendent pas financièrement des contributions importantes, la question de l'influence relève en fin de compte du candidat lui-même et tient à d'autres conditions qu'au besoin financier. Comme l'a déclaré l'ancien ministre fédéral Jean-Luc Pepin (*et al.* 1987, 195), « les seuls politiciens que l'on achète sont ceux dont on sait qu'ils sont à vendre ». Notre étude nous amène à conclure que, du fait qu'il existe d'autres sources de financement et grâce à la *Loi sur les dépenses d'élection*, les candidats n'ont pas besoin de se laisser acheter.

ANNEXE A
REMARQUES SUR LES MESURES ET LE CODAGE

Les variables dépendantes utilisées dans l'analyse de régression sont les valeurs totales en dollars des contributions importantes reçues par chacun des candidats et candidates de l'un ou de l'ensemble des partis, selon la colonne de chacun des tableaux. Les contributions importantes appropriées proviennent d'une, ou de toutes les sources, selon le tableau.

Bon nombre des variables utilisées dans les analyses de régression sont des variables accessoires dichotomiques. Les candidats et candidates répondant au signalement fourni recevaient un point, les autres, aucun. Ces traits de caractère personnels ou politiques sont : le fait d'être un ministre sortant, un homme, un député sortant, un conservateur ou un libéral. Les ministres étaient tous des députés, qui cherchaient à se faire réélire, qui avaient occupé un poste dans le cabinet au cours du Parlement précédant les élections de 1988, y compris un ministre qui avait été élu à l'occasion d'une élection complémentaire, mais excluant John Fraser, qui avait été nommé président de la Chambre. Un code indiquait également leur province d'origine et s'ils se présentaient contre un député sortant.

Le reste des variables n'étaient pas des variables dichotomiques. Le « pourcentage de voix en 1984 » est la proportion du total des voix accordées au parti dans les limites de la nouvelle circonscription de 1988, d'après les résultats des élections de 1984. Il a fallu faire cette conversion parce que les limites des circonscriptions ont été modifiées entre 1984 et 1988. Cette variable cherche à représenter l'appui politique approximatif accordé à un parti dans une circonscription donnée. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une mesure exacte, le scrutin de 1984 a paru plus approprié que celui de 1988 parce que le premier appartenait déjà à l'histoire au moment où les contributions ont été faites pour les élections de 1988, tandis que les résultats de 1988 étaient encore purement spéculatifs. Le coefficient accordé à cette variable indique la variation de la variable dépendante qui correspond à un changement de 100 % dans le scrutin de 1984. Comme une variation de 100 % est, en pratique, impossible, ce coefficient sur 100 représente un changement de la variable dépendante qui correspond à un changement de 1 % dans le scrutin de 1984.

L'indice urbain-rural est la différence entre le nombre d'électeurs des bureaux urbains et celui des bureaux ruraux, divisé par le nombre total d'électeurs. Il varie de un, si tous les électeurs sont en secteur urbain, à moins un si tous les électeurs sont en secteur rural. Son coefficient indique la variation de la variable dépendante qui correspond à la différence entre une circonscription moitié urbaine, moitié rurale, et une circonscription totalement urbaine. Ainsi, la variable dépendante devrait varier de deux fois ce nombre selon que la circonscription est totalement urbaine ou totalement rurale. La variable « total recensé » représente le nombre de personnes qui ont été recensées. Les circonscriptions où l'on avait recensé peu de gens étaient en général également rurales.

Le revenu moyen des foyers reflète la richesse de la circonscription. La valeur des contributions modiques est la valeur des contributions de 999 $ ou moins provenant de particuliers, d'entreprises ou de syndicats, ou de toutes ces sources à la fois, tel qu'indiqué sur le tableau. Elle sert à représenter la capacité du candidat local de recueillir des fonds indépendamment de son parti et de son association politique locale. Quand le pourcentage des voix en 1984 est utilisé comme contrôle, la « valeur des contributions modiques » représente le désir de donner aux candidats et candidates un montant hors de proportion avec l'appui électoral accordé précédemment au parti du candidat, dans la région en question.

Le coefficient ordinaire des moindres carrés indique l'effet de la variable indépendante sur la variable dépendante et présume que l'effet des autres variables est maintenu constant. « Candidat néo-démocrate », « Nouveau-Brunswick » et « candidat nouveau » n'apparaissent pas en tant que catégories parce qu'un élément de chaque catégorie ne pouvait être inclus, ce qui aurait entraîné une trop grande spécification de l'équation. Les coefficients accordés aux autres variables indiquent leur effet par rapport à la catégorie de référence.

L'écart type et la probabilité ne sont indiqués que par convention méthodologique. Ils ne s'appliquent pas dans le cas présent puisque « l'univers » des contributions importantes versées aux candidats et candidates en 1988 est entièrement contenu dans la base de données; l'univers ne constitue pas un échantillon de contributions. Ainsi, l'écart type est effectivement zéro et la probabilité insignifiante. Si l'on considérait comme univers les contributions importantes de toutes les élections récentes, la probabilité demeurerait inutile parce que chaque élection est extrêmement différente et fait appel à une nouvelle dynamique politique. Il n'est pas certain que l'on puisse généraliser nos résultats au-delà des élections de 1988, particulièrement quand on sait que l'importance accordée à la question du libre-échange peut avoir modifié le nombre et la valeur des contributions.

Afin de comparer les effets de variables ayant des unités différentes, nous avons inclus les coefficients de pondération bêta. Ils indiquent dans quelle mesure un changement d'écart type de cette variable indépendante aide à comprendre un changement d'écart type de la variable dépendante. Plus l'inférence explicative de chaque variable est grande, plus le coefficient de pondération bêta grandit.

ANNEXE B

Tableau 8.B1
Facteurs modifiant la valeur de l'ensemble des contributions importantes

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	9 465	(1 645)** [0,298]	—		—		9 913	(1 233)** [0,250]
Député sortant	-814	(1 313) [-0,037]	1 134	(1 538) [0,054]	-3 440	(1 359)* [-0,201]	-518	(775) [-0,027]
Adversaire du député sortant	-2 643	(1 897) [-0,098]	-437	(865) [-0,032]	-171	(662) [-0,016]	-603	(616) [-0,036]
Homme	1 436	(1 614) [0,043]	1 408	(969) [0,081]	245	(631) [0,021]	518	(611) [0,025]
% de voix en 1984	2 417	(8 055) [0,026]	6 381	(5 943) [0,110]	25 994	(5 223)** [0,609]	7 045	(2 338)** [0,148]
Urbain / rural	2 872	(1 151)* [0,173]	1 096	(720) [0,112]	175	(571) [0,022]	1 483	(448)** [0,118]
Nombre recensé	-0,031	(0,058) [-0,038]	0,010	(0,040) [0,021]	0,051	(0,029)[4] [0,130]	0,009	(0,025) [0,014]
Revenu	0,123	(0,102) [0,076]	0,028	(0,069) [0,029]	-0,042	(0,054) [-0,056]	0,018	(0,045) [0,015]
Contributions modiques	0,231	(0,040)** [0,316]	0,131	(0,040)** [0,228]	0,026	(0,049) [0,038]	0,190	(0,022)** [0,318]
Terre-Neuve	10 394	(4 461)* [0,144]	6 010	(3 109)‡ [0,141]	3 246	(2 319) [0,096]	5 264	(1 986)** [0,096]
Île-du-Prince-Édouard	-10 059	(5 441)‡ [-0,106]	1 123	(3 800) [0,020]	750	(2 919) [0,017]	-3 310	(2 483) [-0,046]
Nouvelle-Écosse	-3 356	(3 864) [0,058]	886	(2 937) [0,026]	-2 122	(2 039) [-0,078]	-2 224	(1 772) [-0,051]
Québec	-3 880	(3 122) [-0,154]	3 936	(2 168)‡ [0,264]	2 318	(1 625) [0,195]	-55	(1 390) [-0,003]
Ontario	-11 624	(3 078)** [-0,500]	1 118	(2 303) [0,081]	1 096	(1 671) [0,100]	-3 615	(1 406)* [-0,205]
Manitoba	-10 383	(3 693)** [-0,201]	3 638	(2 772) [0,119]	-5 291	(2 045)** [- 0,218]	-3 575	(15 674)† [-0,091]
Saskatchewan	-8 655	(3 710)* [-0,168]	1 041	(2 791) [0,034]	-5 851	(2 238)** [- 0,241]	-3 324	(1 669)† [-0,085]
Alberta	-10 477	(3 578)** [-0,271]	2 079	(2 671) [0,091]	-1 870	(1 790) [- 0,103]	-3 496	(1 532)† [-0,119]

Tableau 8.B1 (suite et fin)
Facteurs modifiant la valeur de l'ensemble des contributions importantes

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Colombie-Britannique	-864	(3 262) [-0,024]	4 042	(2 550) [0,194]	-1 972	(1 990) [-0,118]	1 413	(1 481) [0,053]
Territoires du Nord-Ouest	-5 916	(7 329) [-0,044]	10 464	(5 119)† [0,132]	3 490	(3 907) [0,055]	3 209	(3 293) [0,032]
Yukon	-7 206	(9 637) [-0,038]	1 229	(6 695) [0,011]	4 192	(5 161) [0,047]	-2 632	(4 338)** [-0,018]
Libéraux		—		—		—	-1 494	(635)** [-0,085]
Conservateurs		—		—		—	-1 518	(891)‡ [-0,086]
Intercept	4 660	(8 751)	-4 285	(6 091)	-2 346	(4 610)	1 526	(6 981)
R^2	0,41		0,18		0,26		0,33	
Nombre de candidats	*295*		*295*		*295*		*885*	

Source : Données démographiques de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'explication des variables à l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Tableau 8.B2
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant de particuliers

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	3 517	(1 005)** [0,186]	—		—		3 756	(725)** [0,170]
Député sortant	-1 986	(812)* [-0,150]	503	(858) [0,046]	-1 253	(418)‡ [-0,146]	-902	(459)† [-0,085]
Adversaire du député sortant	-834	(1 170) [-0,052]	-258	(482) [0,036]	43	(349) [0,008]	-403	(364) [0,043]
Homme	1 862	(994)‡ [0,094]	679	(539) [0,075]	-227	(333) [-0,040]	222	(361) [0,019]
% de voix en 1984	1 109	(5 030) [0,020]	-1 742	(3 289) [-0,058]	4 763	(2 757)‡ [0,223]	543	(1 378) [0,020]
Urbain / rural	549	(710) [0,056]	178	(402) [0,035]	-37	(301) [0,0009]	207	(264) [0,029]
Nombre recensé	0,009	(0,036) [0,018]	0,019	(0,022) [0,074]	0,021	(0,015) [0,100]	0,015	(0,015) [0,045]
Revenu	0,034	(0,063) [0,035]	0,090	(0,039) [0,021]	-0,002	(0,029) [-0,005]	0,007	(0,027) [0,010]
Contributions modiques (particuliers)	0,181	(0,033)** [0,297]	-0,013	(0,030) [-0,031]	0,065	(0,028)† [0,178]	0,116	(0,017)** [0,240]
Terre-Neuve	3 701	(2 737) [0,086]	2 017	(1 710) [0,091]	-441	(1 222) [-0,026]	1 364	(1 174)** [0,042]
Île-du-Prince-Édouard	-1 759	(3 352) [-0,031]	1 199	(2 120) [0,041]	-20	(1 536) [-0,001]	-444	(1 468)** [-0,011]
Nouvelle-Écosse	-1 047	(2 382) [-0,030]	1 313	(1 578) [0,074]	153	(1 076) [-0,011]	-686	(1 045)** [-0,028]
Québec	6 180	(1 890)** [-0,411]	2 445	(1 201)† [0,315]	1 761	(858)† [0,296]	3 078	(824)** [0,288]
Ontario	-1 396	(1 917) [-0,101]	1 686	(1 272) [0,236]	-679	(881) [-0,124]	-626	(839)** [-0,063]
Manitoba	-1 023	(2 285) [0,033]	2 723	(1 547)‡ [0,172]	-663	(1 081) [-0,052]	147	(991)** [0,007]
Saskatchewan	-1 688	(2 334) [-0,055]	1 002	(1 568) [0,063]	-1 141	(1 183) [-0,094]	-584	(991)** [-0,027]
Alberta	-1 628	(2 193) [-0,071]	961	(1 483) [0,081]	-688	(943) [-0,075]	-450	(906)** [-0,027]
Colombie-Britannique	-577	(2 028) [-0,027]	1 610	(1 417) [0,148]	-1 145	(1 060) [-0,138]	75	(877)** [0,005]

Tableau 8.B2 (suite et fin)
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant de particuliers

	Conservateurs	Libéraux	Néo-démocrates	Ensemble des candidats
Territoires du Nord-Ouest	210 (4 513) [0,003]	1 023 (2 848) [0,025]	-227 (2 062) [-0,009]	-139 (1 947)** [-0,002]
Yukon	-1 408 (5 946) [-0,013]	490 (3 735) [0,008]	2 759 (2 723) [0,062]	422 (2 565)** [0,0005]
Libéraux	—	—	—	188 (367) [0,019]
Conservateurs	—	—	—	1 110 (514)† [0,112]
Intercept	-3 124 (5 399)	-1 197 (3 397)	-1 045 (2 433)	-1 225 (4 096)
R^2	0,37	0,06	0,17	0,25
Nombre de candidats	*295*	*295*	*295*	*885*

Source : Données démographiques de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'explication des variables à l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Tableau 8.B3
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des entreprises

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	5 032	(1 245)** [0,194]	—		—		5 557	(836)** [0,185]
Député sortant	1 258	(980) [0,069]	302	(1 043) [0,020]	83	(250) [0,028]	756	(526)** [0,052]
Adversaire du député sortant	-1 031	(1 432) [-0,047]	-94	(587) [0,010]	62	(123) [0,033]	-5	(419)** [-0,000]
Homme	7	(1 213) [0,000]	621	(657) [0,050]	-274	(117)* [-0,139]	-24	(416)** [-0,001]
% de voix en 1984	3 584	(5 972) [0,047]	-8 478	(4 001)† [0,204]	-636	(961) [-0,087]	610	(1 592)** [0,017]
Urbain / rural	2 262	(862)** [0,167]	733	(490) [0,104]	57	(104) [0,043]	787	(305)** [0,082]
Nombre recensé	-0,035	(0,043) [-0,052]	0,001	(0,027) [0,003]	-0,003	(0,005) [-0,052]	-0,006	(0,017)** [-0,013]
Revenu	0,066	(0,077) [0,051]	0,026	(0,047) [0,038]	0,013	(0,010) [0,097]	0,046	(0,031)** [0,050]
Contributions modiques (entreprises)	0,492	(0,065)** [0,460]	0,312	(0,055)** [0,360]	0,355	(0,071)* [0,302]	0,495	(0,030)** [0,542]
Terre-Neuve	8 266	(3 347) [0,140]	2 870	(2 140) [0,094]	117	(431) [0,020]	2 892	(1 351)† [0,070]
Île-du-Prince-Édouard	-4 890	(4 149) [-0,063]	274	(2 572) [0,007]	-225	(537) [-0,029]	-1 301	(1 693) [-0,024]
Nouvelle-Écosse	-1 162	(2 908) [-0,025]	-587	(1 972) [-0,024]	77	(375) [0,016]	-1 521	(1 201) [-0,046]
Québec	-4 294	(2 675) [-0,208]	1 675	(1 457) [-0,156]	229	(302) [-0,113]	-1 047	(958) [-0,072]
Ontario	-7 136	(2 404)** [-0,375]	333	(1 494) [0,034]	-74	(304) [-0,039]	-2 977	(950)** [-0,222]
Manitoba	-5 888	(2 874)† [-0,140]	2 096	(1 821) [0,096]	154	(371) [0,037]	-2 037	(1 142)‡ [-0,068]
Saskatchewan	-3 627	(2 857) [-0,086]	1 536	(1 831) [0,070]	396	(407) [0,095]	-1 432	(1 138) [-0,048]
Alberta	-6 816	(2 718)* [-0,215]	1 678	(1 784) [0,102]	32	(326) [0,010]	-2 201	(1 044)† [-0,099]
Colombie-Britannique	2 100	(2 497) [0,073]	3 216	(1 688)‡ [0,214]	375	(364) [0,131]	999	(1 008) [0,049]

Tableau 8.B3 (suite et fin)
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des entreprises

	Conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Territoires du Nord-Ouest	-2 638	(5 549) [0,024]	10 004	(3 446)** [0,175]	915	(721) [0,085]	2 050	(2 240) [0,027]
Yukon	-5 477	(7 223) [-0,035]	1 496	(4 526) [0,019]	-977	(954) [-0,064]	-2 396	(2 949) [-0,022]
Libéraux	—		—		—		306	(440) [0,023]
Conservateurs	—		—		—		-107	(610) [-0,008]
Intercept	1 577	(6 599)	-3 987	(4 125)	-28	(851)	-109	(4 714)
R^2	0,50		0,27		0,14		0,46	
Nombre de candidats	*295*		*295*		*295*		*885*	

Source : Données démographiques de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'explication des variables à l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

Tableau 8.B4
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des syndicats

	Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Ministre sortant	—		-119	(458) [-0,0008]
Député sortant	-2 316	(1 245)‡ [-0,147]	-153	(291) [-0,022]
Adversaire du député sortant	-126	(608) [-0,012]	-34	(231) [-0,005]
Homme	712	(578) [0,067]	194	(230) [0,025]
% de voix en 1984	21 320	(4 781)** [0,541]	3 783	(894)** [0,215]
Urbain / rural	-3 [0,000]	(517) [0,062]	287	(168)‡
Nombre recensé	0,036	(0,027) [0,099]	0,009	(0,010) [0,038]
Revenu	-0,058	(0,050) [-0,083]	-0,044	(0,017)** [-0,098]
Contributions modiques (syndicats)	0,402	(0,226)‡ [0,112]	0,657	(0,123)** [0,188]
Terre-Neuve	3 043	(2 125) [0,097]	600	(747) [0,030]
Île-du-Prince-Édouard	1 167	(2 675) [0,028]	-175	(934) [-0,007]
Nouvelle-Écosse	-2 332	(1 867) [-0,093]	-554	(662) [-0,034]
Québec	270	(1 493) [0,025]	-159	(523) [-0,022]
Ontario	1 413	(1 514) [0,140]	978	(525)‡ [0,150]
Manitoba	-4 435	(1 841)* [-0,197]	-535	(629) [-0,037]
Saskatchewan	-4 725	(2 021)* [-0,210]	46	(627) [0,003]
Alberta	-797	(1 626) [-0,047]	-1	(576) [-0,000]
Colombie-Britannique	-1 650	(1 868) [-0,107]	758	(562) [0,077]

Tableau 8.B4 (suite et fin)
Facteurs modifiant la valeur des contributions importantes provenant des syndicats

	Néo-démocrates		Ensemble des candidats	
Territoires du Nord-Ouest	2 425	(3 591) [0,042]	2 180	(1 238)‡ [0,058]
Yukon	1 773	(4 724) [0,022]	9	(1 630) [0,000]
Libéraux	—		-2 691	(260)** [-0,412]
Conservateurs	—		-3 453	(355)** [-0,529]
Intercept	-1 756	(4 232)	2 017	(2 605)
R^2	0,27		0,30	
Nombre de candidats	*295*		*885*	

Source : Données démographiques de Statistique Canada; Canada, Élections 1988a.

Notes : Voir l'explication des variables à l'annexe A. Les chiffres entre parenthèses représentent les écarts types; les chiffres entre crochets représentent les pondérations bêta; les notations ** et * représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test bicodal); les notations † et ‡ représentent $p < ,01$ et $p < ,05$ (test unicodal) respectivement. Ces indications sont en ordre de probabilité décroissant, de sorte que ** implique également $p < ,01$ (test unicodal), etc.

NOTES

Je suis redevable à Leslie Seidle pour sa contribution au texte et au raffinement de son idée de base.

1. Dans un sondage d'opinion des candidats et candidates, réalisé pour le comité Barbeau, 72 % des candidats à l'élection de 1965 ont répondu oui à la question : « Avez-vous eu de la difficulté à financer votre campagne ? » (Canada, Comité 1966, 410). En outre, 73 % se sont déclarés d'avis que « les gros donateurs risquent de corrompre un parti politique » (*ibid.*, 417). La dernière question n'a pas été posée à propos des contributions aux candidats.

2. C'était là la catégorie la plus importante de l'enquête; les 55 articles appartenant à cette catégorie représentaient le tiers de l'ensemble des articles étudiés (Greene 1991).

3. Tandis que Stanbury a trouvé que 295 particuliers avaient donné 2 000 $ ou plus au Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) en 1988, la présente étude a révélé que 136 particuliers seulement avaient donné le même montant à des candidats du PC dans l'élection de cette même année. Les chiffres équivalents pour les libéraux sont de 96 dons au parti et 55 à ses candidats, et pour les néo-démocrates, de 38 au parti et 29 à

ses candidats. Pour les trois partis, ces contributions représentaient respectivement 11,3 %, 7,9 % et 2,6 % du montant total des contributions accordées par des particuliers (Stanbury 1991, chapitre 5). Pour les candidats conservateurs et libéraux, les chiffres sont un peu moindres : 6,2 % et 5,9 % du montant total des contributions accordées par des particuliers. Pour les candidats néo-démocrates, le chiffre est de 3,4 %, ce qui indique que ceux-ci comptent un peu plus que leur parti sur les contributions importantes. En dehors d'une année d'élection, le nombre de contributions de 2 000 $ ou plus faites aux partis tombe de plus de la moitié (*ibid.*). En outre, les contributions de 10 000 $ ou plus provenant des entreprises constituent une partie considérable des revenus du Parti libéral du Canada et du PC alors qu'elles sont quasiment inexistantes en faveur des candidats.

4. Des études portant sur les contributions accordées aux candidats et candidates au Congrès américain et le résultat du scrutin n'ont pas non plus démontré de lien net (voir Wright 1990).

5. Greene (1991) remarque que « selon la couverture journalistique des cas d'abus d'influence, toutefois, un important donateur semble être soit un particulier, soit une société qui fait un don se situant à tout le moins entre 500 $ et 1 000 $ ». De telles allégations peuvent aussi porter sur des contributions modiques émanant d'une même source mais réparties entre plusieurs candidats et candidates d'une région donnée, ou sur plusieurs années. Il y a eu dans les journaux des allégations du premier type (voir Greene 1991, annexe A, nos 1 et 2 et annexe B, no 4, 14). La catégorie « autres sources », qui figure dans les rapports financiers des candidats après les élections, n'a pas été incluse dans la présente étude parce qu'elle a été jugée non significative. Dans beaucoup de cas, en particulier celui des syndicats, les contributions sont faites en biens et services et non pas en argent. Les rapports financiers ne contiennent aucune estimation de la valeur du travail bénévole, qui s'avère importante pour certains candidats.

6. Les 885 rapports financiers incluaient celui qu'a présenté le candidat libéral Emmanuel Feuerwerker, qui s'est désisté mais qui était néanmoins tenu par la loi de présenter un rapport (voir Canada, Élections 1988b, 3–85).

   L'une des difficultés de cette analyse est que les rapports financiers des candidats et candidates ne précisent pas toujours les sources réelles de leurs revenus. L'origine des contributions à un candidat peut se trouver voilée, si les contributions sont faites indirectement, par l'intermédiaire d'un parti politique ou d'une association locale du parti. Ce genre de transfert depuis le parti ou une association locale du parti dissimule également l'importance des contributions, si le total se trouve composé de plusieurs contributions. La source première n'apparaît pas sur le rapport financier du candidat, de sorte qu'il est impossible de relier le nom d'un donateur à un candidat en particulier. Cependant, les noms de ces

donateurs figureraient au rapport financier annuel du parti. Toutefois, d'après des sources des divers partis, très peu de contributions reçues au siège social d'un parti sont destinées à des candidats précis. Malgré tout, une telle éventualité demeure largement possible puisque les candidats ont reçu, en moyenne, plus de 8 000 $ des associations de comté et de leur parti politique (voir le tableau 8.2).

En outre, nous croyons que, dans quelques provinces, de l'argent reçu au siège social a pu être redistribué à des candidats et candidates. Stanbury (1991, chapitres 6 et 12) indique que tous les candidats néo-démocrates de Colombie-Britannique ont ordre de canaliser les contributions vers la section provinciale, qui leur transfère ensuite les fonds reçus. Selon les rapports postélectoraux des candidats néo-démocrates de cette province, le nombre de contributions qui leur sont versées directement par les particuliers, les entreprises et les syndicats est relativement faible, mais la valeur des transferts de la section provinciale du parti néo-démocrate est élevée. Au Québec, les conservateurs ont également centralisé une partie de leur financement dans le « Fonds du financement populaire », qui redistribue ensuite l'argent aux candidats qui déclarent ces paiements comme transferts du Fonds ou du parti, voilant ainsi la source initiale des contributions acheminées par ces moyens.

7. Il peut y avoir eu davantage de contributions de ce type parce qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une recherche approfondie de la part de l'auteur.

8. Power Corporation fait beaucoup de dons politiques; voir Austen (1990).

9. Bon nombre de candidats et candidates néo-démocrates peuvent avoir observé la politique de leur parti, consistant à refuser et à ne pas solliciter les dons des grandes entreprises.

10. Chiffres cités également par Stanbury (1991, chapitre 12).

11. Stanbury (1991) indique que le coût des collectes de fonds populaires par courrier direct peut être réellement élevé. Même si peu de campagnes locales ont recours à la publicité par correspondance, on peut s'attendre à ce qu'il soit moins long de contacter un petit nombre de donateurs généreux que de contacter un grand nombre de petits donateurs.

12. Comme ce sont les candidats pris individuellement, et non l'ensemble des candidats et candidates du parti qui sont le sujet d'analyse, ce chiffre représente une moyenne de la dépendance de tous les candidats conservateurs (contributions importantes divisées par les revenus totaux de chaque candidat). Il ne correspond pas à la totalité des contributions importantes divisée par les revenus totaux du parti, qui est une mesure légèrement différente.

13. Des variables similaires portant sur la vulnérabilité électorale et l'influence servent dans les études américaines des contributions versées aux candidats et candidates (Grenzke 1989, 245).

14. Cette situation est totalement différente de celle des États-Unis, où le statut de député sortant est un facteur crucial dans les dons des PACs (Comités d'action politique), même si l'on contrôle les indices de succès électoral et de pouvoir (Grenzke 1989, 255).

15. Une étude américaine semblable explique ainsi « une variation entre 11 % et 38 % dans les contributions des "Political Action Committees" » (Grenzke 1989, 260). Nous avons plusieurs raisons de penser que la force de ces constatations au Canada, qui expliquent entre 6 % et 50 % de la variation des contributions importantes, serait moindre que dans cette étude américaine. D'abord, les élections américaines sont centrées sur les candidats, et non sur les partis comme au Canada, de sorte que les caractères des candidats canadiens, notamment le statut de député sortant et le talent de collecteur de fonds, devraient avoir moins d'importance que l'appartenance à un parti. Ensuite, les Political Action Committees des États-Unis s'efforcent souvent d'être systématiques dans le choix des critères d'octroi de leurs contributions (*ibid.*, 251) mais il ne faut pas s'attendre à trouver une répartition aussi rationnelle des contributions aux candidats canadiens.

16. Les études menées aux États-Unis indiquent aussi que les relations personnelles du candidat et le dynamisme avec lequel il cherche à obtenir des contributions sont déterminants (Grenzke 1989, 246). En ce qui concerne les relations, une étude américaine a constaté que : « les liens d'amitié personnels entre député sortant et agents des PACs modifient certaines décisions relatives aux contributions, dans la majorité des PACs. Ces décisions sont prises sans égard à la puissance de l'ami, à son parti, à sa façon de voter ni à la concurrence électorale. » (*ibid.*, 259.) Même si l'on ne peut mesurer directement ni l'amitié ni le dynamisme du candidat, concepts qui défient l'application de critères « rationnels » dans l'attribution des contributions importantes, notre étude fournit certaines preuves de l'influence positive du dynamisme du candidat au Canada, influence qui s'exerce sur la collecte de petites contributions.

17. Selon une enquête sur les présidents des associations locales, menée pour le compte de la Commission royale, beaucoup de répondants ont déclaré utiliser les services de « gens du dehors », rémunérés par un syndicat (Carty 1991). Stanbury (1991) a constaté que les candidats néo-démocrates, comparativement aux candidats conservateurs ou libéraux, recevaient une plus grande partie de leurs dons en biens et services et consacraient une part plus importante de leurs revenus aux traitements.

RÉFÉRENCES

Austen, Ian, « Desmarais Seeks Political Capital from Power Links », *Gazette* (Montréal), 10 février 1990, p. B5.

Blais, André, et Elisabeth Gidengil, *La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes*, vol. 17 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Calgary Herald, « Sunshine Owner Tops Election Donors List », 28 mai 1989, p. B9.

Canada, Comité des dépenses électorales (comité Barbeau), *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection 1984*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

———, Élections Canada, *Rapport des candidats concernant les dépenses d'élection. Élections fédérales 1988*, Ottawa, 1988a.

———, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection 1988*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988b.

———, Élections Canada, *Summary of Candidate Election Financing 34th General Election 1988* (préparé pour le directeur général des élections par le groupe consultatif du gouvernement, Approvisionnements et Services Canada), Ottawa, 1990.

Carty, R. Kenneth, *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.

Goldstein, Joshua, « The Fat Cats' Laundromat, Soft Money and the National Parties 1989–1990 », Washington (D.C.), Center for Responsive Politics, 1991.

Greene, Ian, « Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne », dans Janet Hiebert (dir.), *L'éthique et la politique au Canada*, vol. 12 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Grenzke, Janet, « Candidate Attributes and PACs Contributions », *Western Political Quarterly*, vol. 42 (1989), p. 245–264.

Johnson, David, « Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada*, vol. 3 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le

financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Krashinsky, Michael, et William J. Milne, « L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Lee, Jeff, « Big Business and the Tories », *Sun* (Vancouver), 31 mars 1990, p. B3.

Manitoba, Commission manitobaine de réforme du droit, « Working Paper on Political Financing and Election Expenses », Winnipeg, 1977.

Ontario, Commission sur l'Assemblée législative, *Third Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1974.

Pepin, Jean-Luc, William Neville et William Knight, « Table ronde sur le patronage », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, nº 2 (1987), p. 191–197.

Pross, Paul, *Group Politics and Public Policy*, Toronto, Oxford University Press, 1986.

Seidle, F. Leslie, « Electoral Law and Its Effects on Election Expenditure and Party Finance in Great Britain and Canada ». Thèse de doctorat, Oxford University, 1980.

Stanbury, William T., *Business-Government Relations in Canada : Grappling with Leviathan*, Toronto, Methuen, 1986a.

———, « The Mother's Milk of Politics : Political Contributions to Federal Parties in Canada, 1974–1984 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19, nº 4 (1986b), p. 795–821.

———, *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Wearing, Joseph, « Political Bucks and Government Billings : A Preliminary Enquiry into the Question of Linkage Between Party Donations by Business and Government Contracts », *Revue d'études canadiennes*, vol. 22, nº 2 (1987), p. 135–149.

Wearing, Joseph, et Peter Wearing, « Mother's Milk Revisited : The Effect of Foreign Ownership on Political Contributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 115–123.

Wright, John, « Contributions, Lobbying and Committee Voting in the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, vol. 84 (1990), p. 417–438.

9

Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

Pascale Michaud
Pierre Laferrière

La présente étude se veut une réflexion sur certains aspects économiques du financement des partis politiques. Elle aborde des sujets divers tels que l'importance du rôle du gouvernement en tant qu'organisme de réglementation et de financement, les motifs de contribution des électeurs et électrices, et l'impact de modifications éventuelles au système de financement. Les modifications possibles analysées dans cette étude se rattachent principalement au rôle additionnel que pourraient jouer les donateurs individuels dans le financement.

Les sujets abordés ne s'enchaînent pas dans une logique particulière, outre le fait qu'ils se rapportent tous aux modes de financement des partis et des candidats. Ainsi, la première partie met en perspective la problématique du financement des partis et traite de la portée des mécanismes d'encadrement financier actuels, alors que la seconde partie présente les conséquences de certaines modifications aux mécanismes d'encadrement, plus précisément en ce qui a trait à l'imposition éventuelle de limites à certaines sources de contributions financières.

La troisième partie se concentre sur les motifs de contribution des individus au financement des partis et évalue leur degré de satisfaction envers le système actuel. Une enquête nationale nous a permis d'identifier les principaux motifs de contribution des individus ainsi que leurs réactions face à différents incitatifs à donner aux partis et

aux candidats. L'analyse de ces résultats ainsi que leur impact sur le financement politique et sur la contribution du gouvernement font l'objet de la dernière partie.

LES MÉCANISMES D'ENCADREMENT FINANCIER

La dynamique des mécanismes d'encadrement financier

Les principaux mécanismes d'encadrement financier portent sur deux types d'activité, soit la collecte de fonds et les dépenses. Ils consistent en :

- des limites sur la source, la taille et le type de contribution;
- des subventions à la collecte de fonds;
- l'obligation de divulguer les sources de financement et les montants;

Collecte de fonds

- des limites sur la taille et le type de dépenses électorales;
- des subventions aux dépenses;
- l'obligation de divulguer les dépenses.

Dépenses

La présente étude se concentre sur l'analyse économique du premier bloc d'activités, essentiellement sur les limites de contributions et les mécanismes de subvention à la collecte de fonds. L'obligation de divulguer les sources de financement ne fait pas l'objet d'une étude approfondie. Les principaux mécanismes sont présentés de façon plus détaillée au tableau 9.1.

Nous avons voulu connaître l'importance des crédits d'impôt dans le financement des partis politiques. Pour faire le calcul exact, il aurait été nécessaire de distinguer entre les crédits accordés pour des dons à des partis et ceux accordés pour des dons à des candidats ou candidates. Or, ces chiffres ne sont pas disponibles. Nous avons donc fait le rapport entre l'ensemble des crédits d'impôt réclamés et les revenus totaux des partis, que nous présentons au tableau 9.2. Le ratio — ou la part estimée — du financement public pour la collecte de fonds est relativement constant et s'établissait en moyenne, de 1981 à 1988, à près de 30 % des revenus des partis.

Le financement politique est déterminé par les agissements de plusieurs intervenants, qui influencent à leur tour le comportement des autres. Le niveau et l'étendue du financement des partis et des candidats dépendent de plusieurs entités : le gouvernement, les partis, les candidats et leurs solliciteurs, les entreprises et les citoyens donateurs et, d'une manière générale, l'ensemble des électeurs.

Tableau 9.1
Principaux mécanismes d'encadrement financier au Canada

Type de réglementation	Mécanisme d'encadrement
Inscription et responsabilité	Les partis et les candidats doivent désigner un agent responsable de leurs revenus et dépenses. L'inscription accorde des privilèges aux partis.
Dépenses	Des plafonds sont imposés sur les dépenses du parti et des candidats, basés sur la quantité de noms sur la liste électorale, indexés selon l'indice des prix à la consommation, et ajustés suivant la taille et la *densité* démographique de la circonscription. Des restrictions sur les dépenses des tiers partis se sont révélées aller à l'encontre de la *Charte canadienne des droits et libertés*; ainsi les individus et les groupes d'intérêt peuvent participer aux dépenses électorales.
Divulgation	Les partis et les candidats doivent déclarer de façon détaillée les sources de financement (contribution au-dessus de 100 $), les dépenses annuelles et les dépenses électorales. Les associations locales ne sont pas tenues de présenter les détails du financement et des dépenses.
Contributions	Il n'y a pas de restriction sur la source et la taille des contributions. Toutes les contributions de la part d'individus, d'organismes ou d'associations sont acceptées. Seules les contributions en argent ou en effets négociables sont acceptées. Les dons anonymes doivent être envoyés au receveur général. Les dons en argent ne doivent pas dépasser 25 $. Il n'y a pas de restriction sur les contributions étrangères ou sur les transferts à l'intérieur d'un parti.
Subventions directes	Sous condition que les exigences d'inscription et de rapport soient remplies, les partis et les candidats sont admissibles à deux formes de remboursement : *candidats* : 50 % des dépenses d'élection jusqu'à concurrence de 50 % de la limite, sous condition d'obtenir 15 % des votes; *partis inscrits* : 22,5 % des dépenses d'élection, sous condition d'avoir dépensé plus de 10 % de la limite supérieure.
Crédits d'impôt	Crédits d'impôt applicables aux contributions : maximum 500 $, atteint avec une contribution de 1 150 $.

En premier lieu, le gouvernement influence nécessairement le niveau de financement des partis par les mécanismes de contrôle qu'il exerce et les modes de financement qu'il met à leur disposition. La décision, par exemple, de changer les conditions de remboursement des dépenses des partis aurait des conséquences significatives sur

la situation financière de ces derniers. Cette décision influencerait également le comportement des autres intervenants. Des sommes non dépensées par l'État pour les remboursements des dépenses pourraient, par exemple, servir à augmenter les crédits d'impôt et peut-être ainsi modifier le comportement des donateurs, des non-donateurs ou encore des solliciteurs. Le rapport de force entre certains candidats et partis pourrait également être appelé à changer.

Tableau 9.2
Contribution du gouvernement au financement des partis politiques par les crédits d'impôt[1]

	Revenus de l'ensemble des partis (000 $)	Paiement par le gouvernement des crédits d'impôt[2] (000 $)	Crédits d'impôt en pourcentage des revenus des partis
1981	18 899	5 440	28,8
1982	22 716	6 835	30,1
1983	32 394	8 999	27,8
1984	44 862	15 183	33,8
Cycle de 4 ans	118 871	36 457	30,7
1985	31 565	9 878	31,3
1986	40 646	10 770	26,5
1987	34 695	8 468	24,4
1988	58 364	18 848	32,3
Cycle de 4 ans	165 270	47 964	29,0

Sources : Canada, Directeur 1985, 1988; Stanbury 1990; Revenu Canada pour les crédits d'impôt.

[1]Les chiffres de ce tableau tiennent compte des crédits d'impôt applicables aux contributions données aux partis ainsi qu'aux candidats et candidates durant les périodes d'élection.

[2]Le remboursement des crédits d'impôt varie en fonction du taux de réclamation des donateurs.

En fait, le rôle du gouvernement est très important. Par ses fonctions, il est responsable de la mise en place des mécanismes d'encadrement financier et ce, dans des limites appropriées, et doit exercer un contrôle et optimiser son apport monétaire global.

La tâche du gouvernement demeure très complexe et délicate. En effet, l'ensemble des mesures de contrôle et de financement se doit d'être cohérent et équitable, et d'assurer une compétition saine entre partis et candidats. En pratique, il est difficile, lors de la mise en place des normes de contrôle ou lors de l'ajout d'un nouveau mécanisme

d'intervention, de savoir si la combinaison est réellement efficace. Il est également difficile d'estimer l'impact d'une nouvelle mesure sur chacun des différents détenteurs d'enjeux et sur leur comportement ultérieur. Mentionnons, par ailleurs, que les mesures d'encadrement financier qui prévalent au Canada et dans nombre d'autres pays ont généralement été mises en place il y a longtemps, sans adaptation ultérieure aux changements économiques, sociaux ou politiques.

À l'intérieur des règles établies par le gouvernement, les partis et les candidats deviennent les principaux responsables des succès ou des échecs de leurs campagnes de financement. Les sommes récoltées lors de campagnes électorales sont directement proportionnelles à l'effort déployé et devront être distribuées de façon optimale entre les différentes activités politiques.

Enfin, les donateurs, soit les entreprises, les particuliers et les électeurs, agissent également sur le niveau de financement des partis et des candidats. Les donateurs sont influencés dans leur comportement de contribution par divers facteurs, où ceux de nature politique priment généralement sur ceux de nature économique. La décision de contribuer et l'importance de leurs dons sont également fonction de leur niveau de connaissance de la question politique et de leur intérêt. En plus d'avoir la possibilité de contribuer directement, les électeurs et électrices peuvent jouer deux autres rôles dans le processus, soit stimuler les campagnes de fonds et faire des pressions pour modifier les règles de financement. Dans le premier cas, la décision des électeurs d'appuyer financièrement un parti ou un candidat pourra avoir un effet d'entraînement sur leur entourage et être utilisée comme argument par les solliciteurs. De plus, si une grande partie de la population est mécontente de la performance d'un parti ou d'un candidat, cela aura un impact négatif sur le comportement des donateurs. Dans le second cas, de fortes pressions de la part d'électeurs pour changer les règles de financement, par exemple pour modifier l'échelle de remboursement des crédits d'impôt, pourraient aussi avoir un impact sur l'allocation des fonds publics.

D'autres facteurs externes viennent également influencer le financement des activités politiques. Parmi ceux-ci, on retrouve le climat économique et politique. En temps de récession, par exemple, le travail des solliciteurs sera plus ardu. L'incertitude politique peut également restreindre le nombre ou l'importance des contributions aux partis et aux candidats.

Chaque système d'encadrement financier influe de manière différente sur la gestion et le financement des partis et des candidats. Par exemple, la répartition des ressources d'un parti sera fonction de ses

limites de contributions et de dépenses. Généralement, plus la possibilité d'obtenir des contributions par donateur est faible, plus les activités de financement seront intenses. Pendant que les ressources humaines et monétaires du parti seront allouées aux collectes de fonds, elles ne pourront être utilisées pour d'autres types d'activité; il existe donc un coût d'opportunité associé à la modification des limites de contributions, qui peut se révéler important.

Hausser la limite de dépenses peut avoir un impact similaire sur l'exercice de collecte de fonds, c'est-à-dire en augmenter l'activité. Les motifs invoqués sont cependant fort différents : autorisés à dépenser davantage, les partis et les candidats devront chercher de nouvelles sources de financement afin de demeurer concurrentiels tout en maintenant une saine situation financière. La limite de dépenses influence directement le coût global du système électoral. Aux États-Unis, par exemple, depuis que la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelle l'imposition de limites de dépenses, sauf celles liées au financement public, les coûts d'élection ont grimpé de façon spectaculaire. Ainsi, au Sénat, pour la période de 1976 à 1986, les dépenses ont augmenté de 370 % en termes nominaux, soit 144 % en termes réels, et à la Chambre des représentants, de 219 % en termes nominaux, soit 65 % en termes réels. Pour ce qui est des élections présidentielles, les dépenses ont augmenté de 213 % en termes nominaux (50 % en termes réels) pour la période de 1976 à 1988 (Wertheimer 1987)[1]. Les dépenses supplémentaires, suite à une hausse des limites, ne sont pas nécessairement justifiées; ainsi, on peut penser que plus une limite de dépenses sera basse (dans un intervalle raisonnable), plus les dépenses devront être optimisées.

En plus d'imposer des limites, le gouvernement intervient directement dans le budget des partis et des candidats par le remboursement d'une partie de leurs dépenses. Le financement public a pour effet de répartir le fardeau financier des partis et des candidats entre le gouvernement et les donateurs.

Mentionnons, en guise de conclusion, que les politiques de limites de dépenses et de contributions doivent former un ensemble cohérent sinon il devient possible de les contourner. Par ailleurs, les limites de dépenses doivent tenir compte des exigences financières des médias de communication qui peuvent, à leur tour, encourager le non-respect de ces politiques.

La valeur économique du système de financement politique

Les mécanismes d'encadrement financier entraînent des coûts et des gains réels pour le gouvernement, les partis et les candidats. Nous

avons procédé à une estimation de ces coûts et gains, afin de donner une valeur économique au système de financement actuel.

La contribution financière du gouvernement au processus politique s'effectue principalement par deux mécanismes : le remboursement des dépenses des partis et des candidats et le crédit d'impôt. Le remboursement aux partis et aux candidats ne s'applique qu'aux dépenses électorales. Quant au crédit d'impôt, il est accordé par le gouvernement sur une base continue pour encourager les contributions aux partis et, en période électorale, pour encourager les contributions aux candidats.

La contribution du gouvernement aux dépenses électorales s'est élevée à 27,5 millions de dollars en 1988 et représenterait 43 % du financement des dépenses des partis et des candidats (voir le tableau 9.3). En 1984, la part du gouvernement dans le financement électoral était aussi de 43 %. Ce pourcentage est basé sur différents calculs. Premièrement, nous estimons que les dépenses électorales réelles des partis comportent à la fois les dépenses d'élection telles que déclarées par

Tableau 9.3
Contributions publiques au financement des dépenses des partis et des candidats (période électorale)

	1988		1984	
	000 $	%	000 $	%
« Dépenses d'élection », telles que rapportées	22 426		17 618	
Hausse des dépenses non électorales des partis[1]	7 964		13 866	
Dépenses totales des partis	30 390		31 484	
Dépenses des candidats	33 074		25 635	
Dépenses totales des partis et des candidats	63 464	100,0	57 119	100,0
Remboursements aux partis	4 959		3 918	
Remboursements aux candidats	13 735		11 171	
Crédits d'impôt pour contribution politique[2]	8 813		9 665	
Contribution totale du gouvernement	27 507	43,3	24 754	43,3

Source : Estimation Secor à partir des rapports du Directeur général des élections du Canada.

[1]Estimation Secor basée sur une moyenne mobile, non centrée, de 4 ans.

[2]Estimation Secor, à partir de la formule suivante : dépenses totales des partis, incluant la hausse estimée à l'aide de la moyenne mobile, multipliées par le ratio crédits d'impôt/revenus des partis qui correspond au cycle de 4 ans. Exemple pour 1988 : 30 390 × (47 964/165 270) = 8 813.

ceux-ci, plus toute variation significative de leurs dépenses dites « non électorales » pendant l'année d'élection. Nous avons estimé cette variation à l'aide d'une moyenne mobile sur quatre ans. En tenant compte de cet ajustement, les dépenses électorales totales des partis et des candidats atteignaient 63,4 millions de dollars pour 1988. Afin d'évaluer la contribution financière du gouvernement, nous avons dû uniformiser les crédits d'impôt pour tenir compte du fait qu'ils sont versés de façon continue pour les dons aux partis, alors qu'ils ne le sont qu'en période électorale pour les dons aux candidats. Selon nos calculs, les crédits d'impôt applicables aux dépenses électorales sont évalués à 8,8 millions de dollars pour 1988, ce qui porte la contribution totale du gouvernement aux dépenses d'élection à 27,5 millions de dollars.

Sur un cycle de quatre ans, soit pour la période de 1985 à 1988, la contribution du gouvernement au chapitre des remboursements de dépenses et des crédits d'impôt est évaluée à 31 % des dépenses des partis et des candidats (voir le tableau 9.4).

Tableau 9.4
Contribution du gouvernement au financement des dépenses des partis et des candidats (cycle de 4 ans)

	Cumul des dépenses (000 $)	%
Dépenses de l'ensemble des partis		
1985	31 467	
1986	40 941	
1987	37 271	
1988	47 180	
Élection*	22 426	
Dépenses totales pour un cycle de 4 ans — partis	179 285	
Dépenses d'élection — candidats, 1988	33 074	
Ensemble des dépenses des candidats et des partis	212 359	100
Contribution totale du gouvernement aux partis et aux candidats : remboursement des dépenses et crédits d'impôt, cycle de 4 ans	66 658	31,4

Sources : Canada, Directeur 1985, 1988; Revenu Canada pour les crédits d'impôt.

*Ces chiffres excluent les dépenses pour les élections partielles.

L'estimation de la contribution du gouvernement telle qu'elle apparaît aux tableaux 9.3 et 9.4 n'inclut pas, cependant, la valeur courante sur le marché du temps d'antenne gratuit en période

électorale. Cette valeur est-elle significative par rapport à la contribution monétaire directe du gouvernement ? Le tableau 9.5 en présente une estimation pour les réseaux publics et privés en 1988. La valeur du temps d'antenne est relativement mineure pour la radio, soit moins de 200 000 $ au total si on n'accorde aucune valeur au temps radio de Radio-Canada (ce réseau ne vendant pas de publicité). Du côté de la télévision, la valeur marchande est élevée, représentant selon les réseaux entre 250 000 $ et 2,1 millions de dollars. Au total, le temps d'antenne gratuit à la télévision est évalué à 6,1 millions de dollars. Cette somme est importante lorsqu'on la compare à la contribution du gouvernement pour l'élection de 1988 : elle représente en effet 22,3 % des fonds publics consacrés au financement des partis et des candidats. Sur un cycle complet de quatre ans, la valeur du temps d'antenne télévisé est par contre relativement moins importante, équivalant à 9,2 % de la contribution du gouvernement au financement politique pour la période de 1985 à 1988.

Tableau 9.5
Estimation de la valeur marchande du temps d'antenne gratuit

Média	Minutes	Valeur estimée (en dollars de 1988)
Radio		
CBC-AM	120	s.o.
Radio-Canada-AM	120	s.o.
Radiomutuel	62	95 000
Télémédia	62	74 500
Total		169 500
Télévision		
CBC	214	2 071 407
Radio-Canada	214	1 840 400
CTV	214	1 636 190
TVA	62	250 000
Quatre Saisons	62	347 000
Total		6 144 997

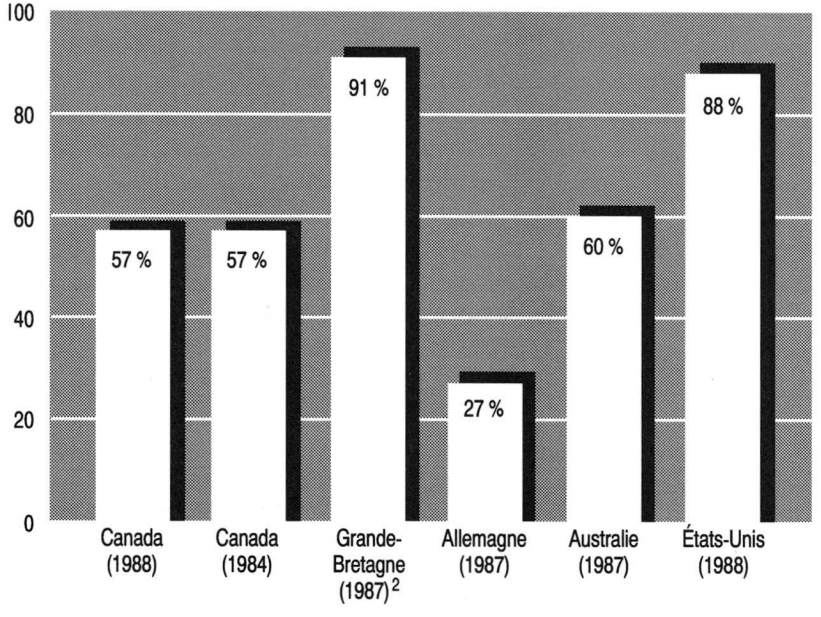
Source : Estimations fournies par le personnel de chaque station.

s.o. : sans objet.

Lorsque l'on compare le Canada à certains autres pays, on constate qu'il occupe une situation médiane, tant du point de vue de l'importance des dépenses électorales que de celui du poids relatif du gouvernement dans le financement des élections (voir la figure 9.1). Le poids

du financement public ainsi que l'importance des dépenses par électeur ou électrice se rapprochent notamment de ceux de deux autres pays du Commonwealth : l'Australie et la Grande-Bretagne. Dans ces deux pays, comme au Canada, une élection entraîne des dépenses par électeur plutôt faibles, soit moins de cinq dollars. Par ailleurs, l'apport

Figure 9.1
Part relative des contributions privées dans l'ensemble du financement de l'activité électorale pour différentes démocraties[1]



Pays	Temps d'antenne[3]
Canada (1988)	SRC gratuit, ainsi que d'autres réseaux
Canada (1984)	—
Grande-Bretagne (1987)	Entièrement gratuit
Allemagne (1987)	Entièrement gratuit
Australie (1987)	ABC gratuit
États-Unis (1988)	Non gratuit

[1] Des différences importantes existent entre les systèmes quant aux standards de présentation et aux subventions indirectes (médias, poste, etc.), et rendent ainsi difficile la comparaison de la distribution de la part financière entre les partis politiques et le gouvernement.

[2] Si, pour la Grande-Bretagne, on incluait la valeur commerciale du temps d'antenne gratuit dans les contributions publiques, le pourcentage du financement privé passerait de 91 % à moins de 50 %.

[3] La valeur marchande de ce temps d'antenne n'est pas incluse dans le tableau.

monétaire de leur gouvernement au financement politique se situe à un niveau intermédiaire. Pour ces pays, le poids relatif des contributions privées dans l'ensemble du financement de l'activité électorale est d'environ 60 % (la Grande-Bretagne se rapproche du Canada et de l'Australie, si l'on tient compte de la valeur commerciale du temps d'antenne gratuit). Aux États-Unis, le système électoral amène des dépenses par électeur plus élevées. Par contre, la contribution du gouvernement au financement politique est relativement faible. L'étendue du processus électoral fédéral avec ses trois paliers d'élection (Chambre, Sénat, présidence) peut expliquer en partie cette situation. L'Allemagne se distingue finalement des autres pays mentionnés tant par le niveau élevé des dépenses électorales par électeur (plus de 15 $) que par l'apport financier proportionnellement plus important de son gouvernement.

ANALYSE DE L'IMPACT DE MODIFICATIONS AUX LIMITES DE CONTRIBUTIONS AUX PARTIS

L'importance des grandes contributions et les coûts de sollicitation

Étant donné l'impact actuel du système de financement politique, on peut se questionner sur celui qu'aurait une modification des règles de financement sur les partis et les candidats. Peut-on, par exemple, interdire certaines sources de financement existantes sans nuire aux partis et aux candidats ? Le retrait de ces sources permettrait-il, au contraire, une compétition plus juste et plus saine entre les partis ? Dans la seule province canadienne qui interdit aux personnes morales de contribuer au financement des partis, le Québec, on considère que les mécanismes de financement populaire des organisations politiques ont largement contribué à leur dynamisme.

Il est difficile d'évaluer de façon précise l'impact d'un changement de règles sur certaines variables et sur certains intervenants du système politique. La difficulté réside dans le fait que les uns influencent les autres de façon permanente. Pour pallier ce problème, nous avons recours à une hypothèse d'analyse fréquemment utilisée en économie, soit celle du *ceteris paribus*, ou « toutes choses étant égales par ailleurs »[2].

Une première considération porte sur l'imposition d'une limite supérieure aux contributions privées (individus et corporations). Cette variable touche une corde sensible, si l'on en juge par l'importance qu'ont les grandes contributions, notamment pour le Parti progressiste-conservateur du Canada (PC) et le Parti libéral du Canada (PLC) (voir le tableau 9.6). En 1988, les contributions de 10 000 $ et plus des corporations représentaient 28,0 % des contributions pour le PC et 29,6 % pour le PLC. Les contributions de l'ensemble des entreprises

représentaient 58,4 % des entrées de fonds des conservateurs et 64,0 % de celles des libéraux. Les contributions syndicales à l'organisation fédérale du Nouveau Parti démocratique (NPD) représentaient 14,5 % des revenus du parti en 1988 et 20,5 % en 1984. Ces contributions apparaîtraient plus importantes encore si on mesurait la part qu'elles occupent dans les transferts de fonds des structures provinciales du parti.

Tableau 9.6
Origine des contributions monétaires des partis politiques

	Origine des contributions (en pourcentage des contributions totales aux partis)					
	1988			1984		
	PC	PLC	NPD	PC	PLC	NPD
Individus donnant 2 000 $ ou plus	4,7	2,8	n.d.	5,1	0,8	n.d.
Tous les individus	41,5	35,9	41,8	48,0	49,1	39,5
Entreprises donnant 10 000 $ ou plus	28,0	29,6	n.d.	20,6	22,4	n.d.
Toutes les entreprises	58,4	64,0	1,4	52,0	50,7	0,5
Syndicats	0,0	0,0	14,5	0,0	0,0	20,5
Structures provinciales	0,0	0,0	32,8	0,0	0,0	30,0
Autres sources	0,1	0,1	9,5	0,0	0,0	9,5

Sources : Canada, Directeur 1985, 1988; Stanbury 1990.

n.d. : non disponible; NPD : Nouveau Parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

Outre la place importante qu'elles occupent dans le financement des partis, les grandes contributions ont l'avantage de nécessiter de faibles coûts de sollicitation, au moins en termes de débours (« out-of-pocket »). En général, les coûts de sollicitation représentent environ 10 % des montants recueillis. Les solliciteurs professionnels utilisent la règle approximative du 10 % à 12 % pour les campagnes de charité. En 1988, une enquête portant sur 46 campagnes menées aux États-Unis évaluait le coût moyen de la sollicitation à 7,8 % du montant total recueilli (Plawin 1988). Dans cette enquête, le revenu moyen d'une campagne était de 53 millions de dollars, la plus forte somme ayant été récoltée par la Croix-Rouge américaine (972 millions de dollars, les coûts de sollicitation représentant 3 % du total), et la plus petite, par les Literacy Volunteers of America (1,03 million de dollars, les coûts représentant 5 % du total). Les coûts de sollicitation variaient

beaucoup, allant de 1,5 % du total recueilli (National Kidney Foundation, revenus de 3,3 millions de dollars), jusqu'à 33 % du total (Epilepsy Foundation of America, revenus de 8,8 millions de dollars). Ces données sont américaines et concernent des campagnes de charité. Elles ne peuvent donc pas être transposées sans nuances à des campagnes politiques, canadiennes de surcroît.

Des responsables de collectes de fonds pour des partis politiques canadiens nous ont dit considérer que les coûts de sollicitation de dons importants, de corporations majeures par exemple, sont nuls, alors qu'à l'autre extrême, les coûts de sollicitation par publipostage, en période politique difficile, peuvent égaler les sommes amassées. Les solliciteurs professionnels, quant à eux, estiment que solliciter le public en général coûte, de façon approximative, 10 % de plus que d'obtenir des dons majeurs. Ainsi, il pourrait en coûter 15 % des recettes pour les contributions du public à une campagne donnée, 5 % des recettes pour les dons majeurs, et l'ensemble, 12 % des recettes totales. (Voir le tableau 9.7 où ces règles approximatives ont été appliquées aux campagnes électorales du PC et du PLC en 1988.)

Tableau 9.7
Règles approximatives de calcul des coûts de sollicitation
(en dollars)

	Parti progressiste-conservateur du Canada	Parti libéral du Canada	Ensemble
Contributions de corporations donnant 10 000 $ et plus	6 871 000	3 906 000	10 777 000
Coût additionnel de collecte de sommes égales auprès du public en général	687 100	390 600	1 077 700

Sources : Rapports du directeur général des élections et compilations de Stanbury (1990).

Il est intéressant d'utiliser ces règles afin d'évaluer les conséquences qu'aurait l'imposition de limites de contributions. La section suivante présente deux cas de modifications hypothétiques aux limites actuelles.

L'impact de modifications aux limites de contributions

Supposons que les contributions des personnes morales soient interdites, comme c'est le cas par exemple au Québec. Compte tenu du coût et de l'effort additionnels requis pour recueillir les mêmes sommes, l'entreprise serait-elle possible ? Le tableau 9.8 montre l'impact minimum qu'aurait sur les partis l'interdiction des dons par des personnes morales. En supposant que les partis veuillent compenser les montants perdus

et que nous appliquions la règle du 10 % supplémentaire, il faudrait quelque 310 000 donateurs individuels additionnels, soit une fois et demie le nombre de donateurs individuels actuels, pour compenser la perte de l'ensemble des partis. Est-ce potentiellement réalisable ?

Le nombre de donateurs individuels représentait, en 1988, 1,6 % des électeurs et électrices. Autrement dit, sur 100 électeurs, près de deux ont contribué financièrement à un parti. Aller chercher 310 000 donateurs additionnels représente 2,5 % des électeurs. Si l'on se fie à la situation du Québec (voir la figure 9.2), où seuls les donateurs individuels peuvent financer les partis, on remarque que le nombre de ces donateurs représente en moyenne, pour le Parti libéral du Québec et le Parti québécois (PQ), 2,4 % des électeurs. Pour le PQ, ce chiffre était de près de 5 % en 1989. Au Canada, par ailleurs, le NPD recevait, en 1988, un nombre de contributions correspondant à 4,4 % de ses électeurs.

Tableau 9.8
Impact minimum d'une abolition des contributions des personnes morales aux partis

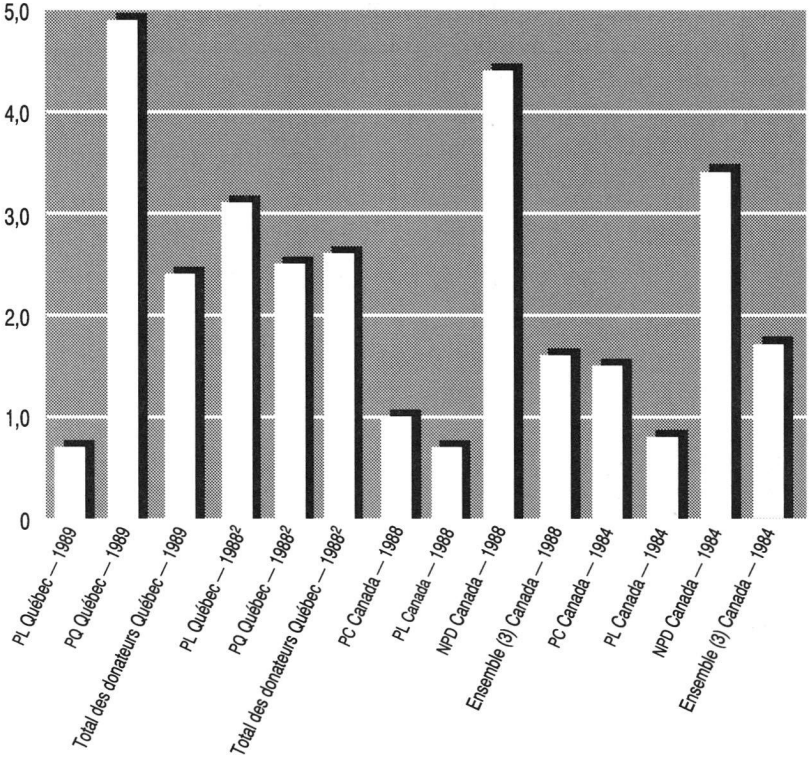
	1988				1984			
	PC	PLC	NPD	Ensemble	PC	PLC	NPD	Ensemble
1. Contributions des personnes morales (000 $)	14 361	8 463	10 019	32 843	11 004	5 372	2 394	18 770
2. Contributions additionnelles individuelles requises pour obtenir le même revenu (000 $)*	15 797	9 309	11 021	36 127	12 104	5 909	2 633	20 646
3. Contributions moyennes des individus	188,92	156,13	66,26	—	108,83	178,31	51,93	—
4. Nombre de donateurs additionnels requis [(2) ÷ (3)]	83 616	59 623	166 329	309 568	111 218	33 140	50 703	195 061
5. Nombre actuel de donateurs individuels	53 893	30 642	118 390	202 925	93 199	29 056	80 027	202 282
6. Ligne 4 en % des votes	1,5	1,4	6,2	2,5	1,8	0,9	2,1	1,6
7. Ligne 5 en % des votes	1,0	0,7	4,4	1,6	1,5	0,8	3,4	1,7

Sources : Canada, Directeur 1985, 1988.

*En supposant que la collecte de fonds auprès des individus coûte 10 % de plus qu'auprès des entités légales.

NPD : Nouveau parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

Figure 9.2
Donateurs individuels en pourcentage des votes



[1]Le pourcentage de donateurs chez les électeurs et les électrices au Québec est basé sur le nombre de reçus émis aux particuliers, et non sur le nombre de contributions. Nous estimons que le nombre de donateurs devrait être légèrement inférieur au nombre de reçus émis.

[2]Sur la base des résultats d'élection de 1989.

NPD : Nouveau parti démocratique; PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PL : Parti libéral; PQ : Parti québécois

Notons que ces pourcentages sont calculés sous réserve de deux hypothèses. La première est qu'au Québec, l'estimation du pourcentage d'électeurs donateurs étant basée sur le nombre de reçus émis aux particuliers et non sur le nombre de contributions, on considère qu'un individu ne contribuerait qu'une seule fois par année. La deuxième veut que les donateurs ne contribuent qu'au parti pour lequel ils votent. Ces deux hypothèses nous semblent raisonnables et nous ne croyons pas qu'elles pourraient changer de façon significative les résultats.

Le tableau 9.9 présente un scénario moins radical, où seules les contributions de corporations supérieures à 10 000 $ seraient abolies. En utilisant les mêmes hypothèses que pour le tableau précédent, à

savoir qu'il en coûte 10 % de plus pour aller chercher les mêmes revenus auprès de donateurs individuels, et que le don moyen d'un individu demeure constant, il faudrait que le PC et le PLC recueillent près de 12 millions de dollars de plus auprès du public pour maintenir leur niveau respectif de revenus. Compenser cette perte par des dons individuels devrait se traduire par l'addition de près de 68 000 donateurs au PLC et au PC, ce qui équivaut à augmenter de 80 % le nombre de donateurs individuels de 1988.

Tableau 9.9
Impact d'une abolition des contributions supérieures à 10 000 $ provenant de corporations

	1988			1984		
	PC	PLC	Ensemble	PC	PLC	Ensemble
1. Contributions de corporations de 10 000 $ ou plus (000 $)	6 871	3 906	10 777	4 362	2 370	6 732
2. Contributions additionnelles requises pour obtenir le même revenu (000 $) (1) x 1,1	7 558	4 297	11 855	4 798	2 607	7 405
3. Nombre de donateurs individuels additionnels requis en supposant que les montants soient entièrement compensés par les dons des individus*	40 006	27 522	67 528	44 087	14 621	58 708
4. Ligne 3 en % des votes	0,7	0,6	0,7	0,7	0,4	0,6
5. Ligne 3 en % des donateurs individuels actuels	74,2	89,8	79,9	47,3	50,3	48,0

Source : Stanbury 1990.

*En supposant que le niveau moyen des contributions individuelles demeure constant.

PC : Parti progressiste-conservateur du Canada; PLC : Parti libéral du Canada.

En résumé, une modification des règles de financement et des mécanismes de contrôle peut affecter de façon importante la gestion et le financement des partis et des campagnes électorales. Les scénarios présentés dans cette section démontrent que l'abolition de sources de financement actuelles pourrait avoir un impact considérable sur la situation financière des partis. Toute décision visant la modification de ces règles doit donc être étudiée de façon minutieuse. Tenter de remplacer certaines sources de financement par d'autres, par exemple par des contributions individuelles additionnelles, serait un travail difficile pour les partis politiques.

Trouver des donateurs additionnels apparaît toutefois en partie réalisable. Une meilleure compréhension du comportement de l'électeur et de l'électrice est cependant nécessaire. La partie suivante tente de faire la lumière sur la question des motivations des électeurs canadiens face au système politique et sur leur comportement en matière de contribution aux partis et aux candidats.

LES ÉLECTEURS ET LE SYSTÈME DE FINANCEMENT

L'importance des contributions des électeurs au financement politique

On s'accorde généralement pour dire qu'il est plus pertinent, ou encore plus démocratique, de laisser le système politique aux électeurs, aux partis et aux candidats. Sans entrer dans le débat concernant la participation des personnes morales au financement des partis et des candidats, il s'avère utile de vérifier si la part de la contribution financière des individus au système politique a crû ou non au fil des ans. En se référant à la figure 9.3, on remarque que la contribution moyenne des individus a diminué depuis quinze ans. Elle occupait en 1975 près de 60 % du financement total; elle en occupe environ 45 % en 1989.

Une enquête fut effectuée en mars 1991 auprès de citoyens de différentes régions du pays afin non pas d'évaluer l'évolution des contributions individuelles dans le financement politique, mais de mieux comprendre ce qui a motivé les électeurs à donner au cours des dernières années. L'étude poursuivait quatre objectifs principaux :

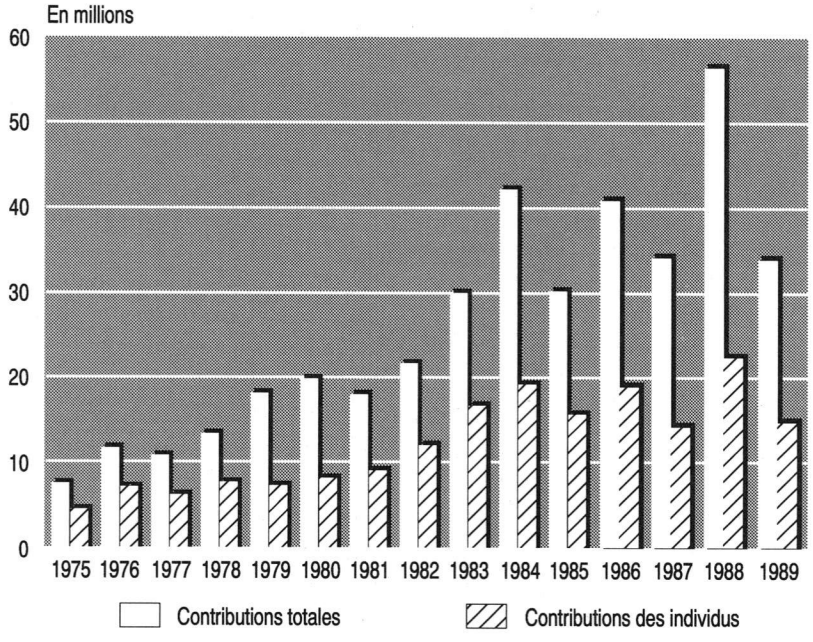
- préciser les motifs de contribution des individus;
- développer des modèles substituts de contribution;
- tester ces modèles auprès de donateurs, non-donateurs et solliciteurs canadiens;
- évaluer l'impact économique des modèles substituts pour le gouvernement, les partis et les candidats.

La présente partie se concentre sur le premier objectif, soit les motifs influençant la décision de contribuer ou non chez les individus, et le montant de leurs contributions selon le système de crédits d'impôt actuel. L'étude des modèles alternatifs et de leur impact fera l'objet de la partie suivante.

En fonction des objectifs visés, la méthodologie utilisée pour mener l'enquête consistait en une approche qualitative exploratoire. Douze groupes de discussion, composés de 37 donateurs, 37 non-donateurs et 37 solliciteurs de partis, ont été mis sur pied à Montréal, Toronto, Calgary et Halifax, et se sont réunis au cours du mois de mars 1991. La taille réduite de l'échantillon (un total de 111 individus) commande une certaine prudence lors de l'interprétation des résultats, surtout

lorsqu'il s'agit d'appliquer ces derniers à l'ensemble de la population étudiée.

Figure 9.3
Évolution de la part des contributions des individus dans le financement politique



Source : Stanbury 1990.

Les donateurs et non-donateurs ont été recrutés parmi des individus présentant les caractéristiques suivantes :

- chez les donateurs, la moitié des participants devaient avoir fait au moins une contribution en argent à un parti politique fédéral et/ou à un candidat en 1990, en 1989 ou en 1988;
- chez les non-donateurs, le revenu brut du ménage (trois catégories), l'âge des individus (trois catégories) et le sexe (deux catégories) ont servi de critères de recrutement;
- les donateurs et les non-donateurs devaient avoir gagné des revenus en 1990 et ne pas être personnellement ou systématiquement opposés aux contributions financières à des partis politiques.

Les listes de solliciteurs ont été fournies à l'équipe de recherche par les partis politiques (Nouveau Parti démocratique, Parti progressiste-conservateur du Canada, Parti libéral du Canada et Parti réformiste du Canada).

Le comportement des électeurs canadiens envers le système politique

L'entrevue avec les participants et participantes comportait, d'une part, des tours de table et des discussions de groupe et, d'autre part, des exercices écrits individuels portant sur les motifs de contribution et de non-contribution, sur la connaissance et l'utilisation des crédits d'impôt, de même que sur des modèles de contribution substituts au système de crédits d'impôt actuel. L'exercice écrit, présenté aux participants avant la discussion de groupe, a permis de constater que le désir d'appuyer un parti constituait le principal motif de contribution. Venaient ensuite trois autres motifs d'importance à peu près égale, soit le désir de maintenir un système démocratique, la possibilité d'obtenir un crédit d'impôt et le désir de soutenir un candidat ou une candidate. Par ailleurs, le fait d'être sollicité avait un impact relativement faible sur la décision du particulier de contribuer. Mentionnons finalement que le sentiment d'une plus grande accessibilité aux personnalités politiques grâce à une contribution ne figurait pas parmi les principales raisons de donner.

Les discussions de groupe qui ont suivi cet exercice ont donné des résultats relativement similaires dans l'ensemble. Les principales nuances se situent au niveau de l'importance du crédit d'impôt en tant que facteur incitant à contribuer, et de la contribution financière comme moyen d'obtenir plus de visibilité auprès des politiciens. En bref, les discussions de groupe ont permis de constater que le désir d'appuyer un parti ou un candidat, ou de protester contre le parti au pouvoir, constituait le principal motif de contribution. Par ailleurs, la crédibilité d'un solliciteur avait un impact non négligeable sur la décision du particulier de contribuer. De façon limitée, le bénéfice que procure une contribution financière à un parti politique ou à un candidat représentait aussi un motif de contribution. Finalement, l'obtention d'un crédit d'impôt ne figurait pas parmi les principales raisons, bien qu'ayant un impact important sur le montant de la contribution.

Le tableau 9.10 présente le classement des motifs possibles de contribution soumis aux donateurs lors de l'exercice écrit.

Chez les non-donateurs rencontrés, le premier motif de non-contribution à un parti politique ou à un candidat demeure la contrainte de revenu. Viendrait en second lieu la question du peu de bénéfices personnels et sociaux récoltés en contribuant, et du peu d'intérêt qu'il y a à appuyer un parti ou un candidat. Les non-donateurs auraient une préférence marquée pour donner à des organismes de charité. Ils considèrent en général que les partis politiques en place ne reflètent pas les intérêts des Canadiens et Canadiennes,

qu'ils manquent d'intégrité et de transparence dans l'administration des fonds obtenus et qu'ils sont finalement déjà suffisamment soutenus par les entreprises. L'ampleur du soutien des candidats et candidates par diverses organisations et le manque de contrôle de leurs dépenses seraient également des motifs dissuasifs. Notons finalement que le fait de n'avoir jamais été sollicité explique aussi en partie le comportement des non-donateurs[3]. Ces résultats se sont vérifiés tant lors des discussions de groupe que lors de l'exercice écrit individuel.

Tableau 9.10
Motifs de contribution chez les donateurs (exercice individuel administré par écrit avant la discussion de groupe)*

	Toronto	Halifax	Montréal	Calgary	Total des réponses des participants
Désir d'appuyer un parti	86	57	58	65	266
Maintien de la démocratie	9	33	54	37	133
Obtention d'un crédit d'impôt	36	26	17	51	130
Désir d'appuyer un candidat	38	40	26	25	129
Bénéfice collectif	27	46	23	25	121
Bénéfice personnel	10	45	0	0	55
Sollicitation par un agent politique	0	22	8	18	48
Devoir en tant que citoyen	9	19	9	9	46
Sollicitation par une personne connue	9	7	20	0	36
Accès plus facile aux politiciens	0	13	8	8	29

*Sommation des scores individuels de classement des motifs de contribution aux partis politiques fédéraux ou aux candidats (1er en importance = 10 points, 2^{e} = 9 points, etc.).

La crainte de voir son nom dévoilé, l'insuffisance des crédits d'impôt accordés ou la méconnaissance de la formule des crédits d'impôt n'ont pas été identifiées comme des freins importants de la part des non-donateurs.

Le classement des motifs de non-contribution est présenté au tableau 9.11.

Différentes raisons inciteraient les donateurs actuels à donner plus régulièrement ou à augmenter la valeur de leurs contributions financières aux partis et aux candidats. Les principaux motifs invoqués sont :

- des partis et des candidats plus intègres et honnêtes;
- de meilleures causes à défendre (par exemple, l'environnement);
- des partis et des candidats plus responsables financièrement.

Tableau 9.11
Motifs de non-contribution aux partis ou aux candidats (exercice individuel administré par écrit avant la discussion de groupe)*

	Toronto	Halifax	Montréal	Calgary	Total des réponses des participants
Revenus personnels	47	36	17	55	155
Aucun bénéfice personnel ou social associé	55	27	20	28	130
Jamais sollicité	39	18	38	28	123
Responsabilité du gouvernement et non des particuliers	35	41	7	9	92
Autres	10	19	10	39	78
Méconnaissance de la formule de crédit d'impôt	16	15	15	16	62
Méconnaissance de la question politique	17	5	9	29	60
Échelle de crédits insuffisante	0	33	17	8	58
Aucune raison précise	8	29	0	8	45
Crainte que mon nom soit dévoilé	0	14	0	0	14

*Sommation des scores individuels de classement des motifs de non-contribution aux partis politiques fédéraux ou aux candidats (1er en importance = 10 points, 2^{e} = 9 points, etc.).

Une modification de la structure actuelle des crédits d'impôt ainsi que la création de campagnes publicitaires informant le public sur les façons dont les partis dépensent leur argent inciteraient également à contribuer davantage, selon les donateurs. Les solliciteurs croient que des événements spéciaux, comme des dîners-bénéfices, augmenteraient le montant des contributions de leurs donateurs.

Chez les non-donateurs, trois raisons inciteraient à contribuer financièrement aux partis ou aux candidats :

- une plus grande transparence dans l'utilisation des fonds recueillis;
- la conviction que l'argent donné va servir à une cause utile et non à enrichir indûment les partis et les candidats;
- davantage d'information sur le processus d'ensemble des mécanismes d'encadrement financier (par exemple, sur les dépenses maximales autorisées pour les partis et les candidats).

Les discussions de groupe et les exercices écrits avaient également pour but de tester la connaissance et l'utilisation des crédits d'impôt chez les participants et participantes. Les non-donateurs savaient, pour la plupart, que les particuliers peuvent réclamer des crédits d'impôt.

C'était aussi le cas des donateurs. Pourtant, bien qu'ils le connaissent, certains donateurs ne se sont pas prévalus du droit de le réclamer. Les participants demandent le crédit d'impôt pour des contributions supérieures à 100 $, mais ont moins tendance à le faire pour des sommes inférieures. Les principales raisons alléguées pour ne pas réclamer ces crédits sont le simple oubli, la perte du reçu d'attestation et la modicité du montant à réclamer. Pour compenser les deux premières raisons, certains solliciteurs ont suggéré que les reçus soient systématiquement envoyés en même temps, dans la période précédant la date limite de production des rapports d'impôt.

La structure du système actuel de crédits d'impôt a un impact direct sur le montant des contributions. Cette constatation s'applique autant à ceux qui réclament leurs crédits qu'à ceux qui omettent de le faire. Le calcul de ces crédits est beaucoup plus facile pour les montants de 100 $ ou moins, puisqu'il n'y a qu'un seul pourcentage à calculer, soit 75 % de la contribution[4]. Les particuliers ont tendance à ne donner que des petits montants, afin d'éviter des calculs compliqués. De plus, le premier plafond de 100 $ de l'échelle actuelle a un effet psychologique important sur le montant des contributions. Cet élément a été constaté lors des discussions avec les groupes de donateurs. Pour un tiers de ceux-ci, la contribution la plus récente était de 100 $ exactement.

Le tableau 9.12 résume le comportement des participants donateurs face à la réclamation des crédits d'impôt.

Ainsi, on constate, à la fois chez les donateurs et les non-donateurs, qu'une meilleure information sur les activités politiques et financières des partis et des candidats pourrait les inciter à un changement de comportement dans leurs habitudes de contribution. On sent également que l'activité de sollicitation pourrait être davantage développée. Les partis et les candidats auraient avantage à suivre de plus près les causes qui tiennent à cœur aux Canadiens et Canadiennes, et à axer l'effort de sollicitation sur les actions envisagées à ces égards.

Il semble qu'une modification de l'échelle actuelle des crédits d'impôt motiverait également les donateurs actuels à donner plus régulièrement ou à hausser la valeur de leur contribution financière. Cela sera démontré dans la partie suivante qui traite des réactions des donateurs, non-donateurs et solliciteurs envers des modèles substituts de crédits d'impôt. Ces modèles n'ont été présentés aux participants et participantes qu'une fois déclarés leurs impressions sur le système actuel et leurs motifs de contribution ou de non-contribution, afin de ne pas influencer leur témoignage.

Tableau 9.12
Montant des contributions et taux de réclamation des crédits d'impôt chez les donateurs participants

Ville	Contribution < 100 $	Nombre d'individus ayant réclamé le crédit d'impôt	Contribution = 100 $	Nombre d'individus ayant réclamé le crédit d'impôt	Contribution > 100 $	Nombre d'individus ayant réclamé le crédit d'impôt
Toronto	4	3 = toujours 1 = jamais	4	4 = toujours	2	1 = toujours 1 = souvent
Halifax	1	1 = toujours	5	5 = toujours	2	1 = toujours 1 = quelquefois
Montréal	8	3 = toujours 1 = souvent 2 = rarement 2 = jamais	1	1 = toujours	2	2 = souvent
Calgary	6	3 = toujours 1 = souvent 1 = rarement 1 = ne sais pas	3	3 = toujours	2	1 = souvent 1 = toujours

ANALYSE DE SYSTÈMES SUBSTITUTS DE CRÉDITS D'IMPÔT

Description de systèmes de rechange

Le premier objectif de cette partie est d'étudier l'influence d'une éventuelle modification de l'échelle des crédits d'impôt sur le comportement des citoyens et citoyennes qui versent ou non des contributions. Le deuxième objectif est d'analyser l'impact de ce changement de comportement sur le financement des partis et des candidats et sur la contribution du gouvernement.

Trois modèles de contribution substituts au système actuel de crédits d'impôt ont été proposés aux personnes participant à cette enquête, soit une modification des crédits d'impôt actuels, le financement de contrepartie et une combinaison de ces deux options.

Définissons le système actuel de crédits d'impôt comme le modèle 1. Les modalités de ce système sont :

montant de la contribution	*crédit d'impôt accordé*
jusqu'à 100 $	75 % de la contribution
de 100,01 $ à 650 $	75 $ plus 50 % du montant de la contribution excédant 100 $
de 650,01 $ à 1 150 $	350 $ plus 33,3 % du montant de la contribution excédant 650 $
plus de 1 150 $	crédit maximal : 500 $

Pour sa part, le modèle 2 est une modification du crédit d'impôt selon les modalités suivantes :

montant de la contribution	*crédit d'impôt accordé*
jusqu'à 100 $	75 % de la contribution
de 100,01 $ à 1 250 $	75 $ plus 50 % du montant de la contribution excédant 100 $
plus de 1 250 $	crédit maximal : 650 $

Le modèle 2 diffère du système actuel de crédits d'impôt en ce qu'il réduit le nombre de paliers de contribution : pour les contributions supérieures à 100 $, il n'y a plus que deux paliers. De plus, la contribution maximale est haussée, passant de 1 150 $ à 1 250 $. Enfin, le crédit maximal accordé par le gouvernement passe de 500 $ à 650 $ par individu.

Le financement de contrepartie, qui constitue le modèle 3, est en fait un système de contributions partagées entre le gouvernement et le donateur. Selon cette formule, le gouvernement verse au candidat ou au parti choisi par le donateur un montant égal à ce que celui-ci a versé, jusqu'à concurrence de 650 $. Ainsi, au lieu de contribuer au financement du parti ou du candidat en subventionnant ses donateurs, le gouvernement financerait directement les dépenses du parti et du candidat, de la même façon qu'il rembourse une partie de leurs dépenses. Actuellement, comme le montre le tableau 9.13, le gouvernement lie davantage sa contribution financière à l'effort de collecte de fonds qu'aux dépenses des partis et des candidats. Sa contribution financière globale se divise de la façon suivante pour le cycle finissant en 1988 : 72 % aux crédits d'impôt et 28 % au remboursement des dépenses des partis et des candidats.

Tableau 9.13
Contribution du gouvernement au financement des partis et des candidats

	Cycle de 4 ans finissant en 1988			Cycle de 4 ans finissant en 1984		
	000 $	%	%	000 $	%	%
Remboursement aux partis	4 959	7,4	28,0	3 918	7,6	29,2
Remboursement aux candidats	13 735	20,6		11 171	21,6	
Crédits d'impôt aux entreprises, 4 ans	4 231	6,3	71,9	3 545	6,8	70,8
Crédits d'impôt aux individus, 4 ans	43 733	65,6		33 003	64,0	
Total	66 658	99,9	99,9	51 637	100,0	100,0

Sources : Canada, Directeur 1985, 1988; Stanbury 1990; Revenu Canada pour les crédits d'impôt.

Avec le modèle 3, la participation du gouvernement est également modifiée puisque sa contribution équivaut à la somme totale (100 %) versée par un donateur, plutôt qu'à une partie de cette somme (qui est, pour les crédits d'impôt, d'un maximum de 75 %). Mentionnons que, comme pour le modèle 2, le maximum est fixé à 650 $ par personne.

Le modèle 4 est une formule mixte qui combine les contributions de contrepartie et les crédits d'impôt. Les crédits d'impôt de 75 % ne sont applicables que sur la première tranche de 100 $ et sont combinés à une contribution gouvernementale équivalant à 50 % du montant excédant 100 $, jusqu'à concurrence de 1 250 $. Ce modèle diffère du deuxième en ce qu'il n'accorde un crédit d'impôt que sur les 100 premiers dollars d'une contribution, ce qui équivaut à un maximum de 75 $. Il s'oppose aussi au modèle 3 par le fait que la contribution du gouvernement ne s'applique qu'à partir de 100 $ et sur 50 % plutôt que sur la totalité du montant. Comme pour les modèles 2 et 3, le montant maximal déboursé par le gouvernement n'excède pas 650 $ par contribution individuelle.

Les participants et participantes à l'enquête ont été appelés à juger les modèles de rechange proposés. Dans l'ensemble, ils ont formulé leurs préférences, par ordre d'importance, pour :

1. le modèle des crédits d'impôt modifiés (modèle 2);
2. le système actuel de crédits d'impôt (modèle 1);
3. le modèle de financement de contrepartie (modèle 3);
4. la formule mixte (modèle 4).

Les avantages formulés par les participants et participantes au sujet du modèle 2, le crédit d'impôt modifié, par rapport au système actuel, sont l'échelle simplifiée et le crédit d'impôt plus avantageux et plus facile à calculer. Cependant, la plupart des participants ont reconnu que, si au moment de leur dernière contribution, on leur avait présenté cette formule, ils auraient donné le même montant[5]. Les non-donateurs, même s'ils préfèrent cette formule à toutes les autres, ne sembleraient pas plus enclins à contribuer. Comme mentionné précédemment, leurs motifs de non-contribution sont davantage liés au manque de crédibilité ou d'intérêt qu'à un manque d'incitatifs financiers.

Le modèle 3, la contribution de contrepartie, est beaucoup moins attrayant selon les donateurs et les non-donateurs, parce qu'il ne comporte pas de crédits d'impôt. On peut même avancer qu'il va à l'encontre de leurs attentes qui sont l'obtention d'un crédit d'impôt plus avantageux pour le donateur et une plus grande transparence dans l'administration des fonds reçus du public et du gouvernement par les partis et les candidats pour les non-donateurs. Ce modèle soulève par ailleurs diverses appréhensions. On craint entre autres que les

coûts administratifs supplémentaires soient importants et on s'interroge sur la provenance des fonds gouvernementaux : Cet argent proviendra-t-il de programmes sociaux existants ? On craint finalement que la formule favorise surtout les donateurs importants en leur donnant plus de pouvoir politique et que le gouvernement soit forcé de financer des partis non désirables. En fait, on devrait s'attendre, avec cette formule, à ce qu'environ la moitié des donateurs révisent à la baisse le montant de leurs contributions. Cette constatation est confirmée par les solliciteurs qui croient que les sommes amassées seraient beaucoup moins importantes si le modèle 3 était adopté.

Le modèle 4, soit celui combinant la contribution de contrepartie et le crédit d'impôt, ne ferait que compliquer la structure existante, selon les participants et participantes. Par ailleurs, avec ce modèle, la majorité des donateurs actuels ne modifieraient pas le montant total de leurs contributions. Cette formule soulève elle aussi des craintes : elle serait trop complexe et dispendieuse à administrer; le gouvernement pourrait être forcé de financer des partis indésirables, etc. Mentionnons finalement que les solliciteurs participants n'étaient pas favorables à ce modèle.

En résumé, bien que la majorité des participants donateurs et non-donateurs approuvent une modification de la formule actuelle de crédits d'impôt visant à la simplifier et à hausser les limites des paliers de contribution, il est difficile d'estimer s'ils contribueraient davantage advenant l'adoption du modèle 2. Une formule qui n'a pas été testée mais qui, semble-t-il, pourrait changer significativement le comportement des donateurs actuels, est celle où la limite de 100 $ serait haussée. Par ailleurs, il apparaît difficile de motiver davantage les non-donateurs à contribuer en se contentant de changer le système de crédits d'impôt; ils attendent davantage de l'appareil politique.

Les impacts des différents systèmes

Il est possible de qualifier chacun des modèles substituts en fonction des coûts ou des gains nets qu'ils entraînent pour les individus donateurs, les partis, les candidats et le gouvernement (voir le tableau 9.14).

De façon générale, le modèle 3 est le plus avantageux, en termes de gains nets, pour les partis et les candidats. Il est par contre le plus coûteux pour le donateur ainsi que pour le gouvernement (lorsqu'il s'agit d'une contribution de moins de 650 $).

On peut également qualifier les modèles selon le niveau des contributions individuelles. Ainsi, plus la contribution d'un individu est importante (plus de 100 $) :

- plus le modèle 2 est favorable pour le donateur, c'est-à-dire plus son coût net est faible;
- plus le système actuel est avantageux en termes de coût net pour le gouvernement;
- plus le modèle 2 est favorable selon le rapport coûts-bénéfices (coût net pour le gouvernement par rapport au gain net pour le parti et le candidat).

Tableau 9.14
Gains et coûts nets de chaque système, pour une contribution donnée
(en dollars)

	Formule actuelle	Modèles substituts		
		Formule 2	Formule 3	Formule 4
Don d'un individu : 100 $				
Crédit d'impôt	75	75	0	75
Contribution du gouvernement	0	0	100	0
Coût net pour le gouvernement	75	75	100	75
Coût net pour le donateur	25	25	100	25
Gain net pour le parti et le candidat	100	100	200	100
Don d'un individu : 750 $				
Crédit d'impôt	367	400	0	75
Contribution du gouvernement*	0	0	650	325
Coût net pour le gouvernement	367	400	650	400
Coût net pour le donateur	383	350	750	675
Gain net pour le parti et le candidat	750	750	1 400	1 075
Don d'un individu : 1 250 $				
Crédit d'impôt	500	650	0	75
Contribution du gouvernement*	0	0	650	575
Coût net pour le gouvernement	500	650	650	650
Coût net pour le donateur	750	600	1 250	1 175
Gain net pour le parti et le candidat	1 250	1 250	1 900	1 825

*Contribution de contrepartie.

Lorsque la contribution d'un individu est petite (100 $ ou moins), le système actuel, le modèle 2 et le modèle 4 sont tout aussi avantageux pour le donateur, c'est-à-dire que le coût net est identique. De même, le système actuel, le modèle 2 et le modèle 4 sont également équivalents pour le gouvernement pour ce qui est du coût net. Finalement, les ratios coûts-bénéfices du système actuel, du modèle 2 et du modèle 4 s'équivalent.

Ainsi, toutes choses étant égales par ailleurs, le modèle 2 apparaît comme étant le plus profitable pour ce qui est du coût pour le donateur et le gouvernement, et des coûts-bénéfices. Le modèle 3, bien qu'amenant

des gains supérieurs pour les partis et les candidats, est le moins optimal. Son coût est élevé pour les donateurs et le gouvernement, et son coût-bénéfice est supérieur aux autres formules.

Les participants, donateurs et non-donateurs, ont préféré certaines formules de contribution parmi les modèles substituts proposés, préférences qui pourraient amener éventuellement des changements de comportement.

Bien qu'il soit difficile d'analyser clairement les répercussions économiques qu'aurait chacun des modèles, en raison de la taille de l'échantillon étudié et du type d'enquête effectuée, il est possible d'identifier certaines constantes de comportement. Ainsi, il apparaît que le passage du système actuel au modèle 2 aurait pour effet d'augmenter légèrement (5 % en moyenne selon nos estimations) le montant de la contribution des donateurs actuels, mais n'aurait pas d'impact significatif sur le comportement des non-donateurs, ni sur le taux de réclamation des crédits d'impôt.

Le passage au modèle 3 aurait pour effet de réduire de façon importante (de 30 % environ) le montant de la contribution du donateur moyen actuel[6], mais n'influerait pas sur le comportement des non-donateurs.

Le passage au modèle 4 aurait pour effet de modifier légèrement à la hausse le comportement des donateurs importants. Nous estimons que ce comportement amènerait une hausse de 2 % de leur contribution moyenne.

Afin d'établir une comparaison de l'impact économique des différents modèles, les hypothèses de comportement sont appliquées au donateur moyen[7]. Nous rappelons qu'il s'agit d'estimations non rigoureuses. Les résultats, présentés au tableau 9.15, permettent de dégager les considérations suivantes :

- le modèle 3, soit les contributions partagées, serait le moins profitable en termes de coût net pour le gouvernement, le donateur et la société en général (son coût-bénéfice est élevé);
- le système actuel serait le plus favorable en termes de coût net pour le gouvernement et pour le donateur;
- le modèle 2 est nécessairement plus onéreux pour le gouvernement et le donateur, puisque la contribution moyenne augmente. Cependant, la hausse du coût net marginal demeure très faible pour le gouvernement; pour ce qui est du coût-bénéfice, ce modèle présente le meilleur « rendement » (le plus faible ratio);
- le modèle 3 serait le plus favorable pour le parti et le candidat pour ce qui est du gain net, mais présente un ratio coût-bénéfice très élevé (le « rendement » le plus faible);

- les résultats obtenus dans le modèle 4 se rapprochent de ceux obtenus dans le modèle 2.

Tableau 9.15
Répercussions économiques des systèmes substituts sur la contribution moyenne d'un individu
(en dollars)

Formule	Impact sur le comportement du donateur moyen	Répercussions économiques			
		Coût net pour le gouvernement	Coût net pour le donateur	Gain net pour le parti et le candidat	Ratio coût-bénéfice*
Formule actuelle	• Contribution moyenne, 1988 : 118 $ • Taux moyen de réclamation des crédits d'impôt, 1988 : 59 %	50	68	118	0,42
Formule 2 : crédits d'impôt modifiés	• Contribution moyenne augmente de 5 % (118 $ à 124 $)	51	73	124	0,41
Formule 3 : contributions de contrepartie	• Contribution moyenne réduite de 30 % (118 $ à 83 $)	83	83	166	0,50
Formule 4 : contributions de contrepartie et crédits d'impôt combinés	• Contribution moyenne augmente de 2 % (118 $ à 120 $)	54	76	130	0,42

*Coût net pour le gouvernement / gain net pour le parti et le candidat.

Ainsi, en tenant compte du comportement des individus, le système actuel et le modèle de crédits d'impôt modifiés (modèle 2) seraient les plus profitables, sauf du point de vue des gains récoltés par les partis et les candidats.

En résumé, pour ce qui est des répercussions économiques, qu'on attribue ou non un changement de comportement aux individus, il apparaît que les systèmes de contribution avec crédits d'impôt (soit le système actuel et le modèle 2) sont les plus avantageux sur le plan du coût net pour les donateurs et le gouvernement, et offrent le meilleur rapport coûts-bénéfices. Ces résultats confirment, de plus, les préférences des participants et participantes telles qu'exposées à la section

précédente, soit un système avec crédits d'impôt selon une échelle modifiée.

Le modèle 2 présente certains avantages par rapport au système actuel : l'augmentation du coût net pour le gouvernement, en raison de la réduction des paliers de contribution et de l'augmentation de la contribution moyenne des individus, demeure inférieure à l'augmentation du gain net retiré par les partis et les candidats. Le modèle 2 se traduit ainsi par un meilleur rapport coût-bénéfice.

Il aurait été intéressant par ailleurs de faire évaluer par les participants et participantes un modèle de crédits d'impôt avec un premier palier de contribution supérieur à 100 $. Il semble qu'un tel système aurait incité à contribuer davantage ou plus régulièrement. Afin d'en illustrer l'impact, nous avons établi des coefficients de sensibilité pour les donateurs face à une hausse du premier palier de contribution de 100 $ à 125 $. Le tableau 9.16 présente deux scénarios simplifiés de modification du comportement des donateurs et leurs conséquences sur la contribution du gouvernement au financement politique. Un premier scénario, conservateur, suppose qu'une hausse du palier inférieur inciterait une petite partie des donateurs à augmenter le montant de leurs contributions et à réclamer davantage le crédit d'impôt. On suppose que ces changements de comportement entraîneraient une hausse du don moyen d'un individu de 118 $ à 123 $ et du taux de réclamation moyen des crédits d'impôt de 59 % à 61 %. Un deuxième scénario, optimiste, suppose une part plus grande

Tableau 9.16
Impact de la hausse du premier palier de crédits d'impôt sur le niveau du financement public

	Contribution financière du gouvernement en crédits d'impôt		
	Situation de 1988	Scénario conservateur*	Scénario optimiste*
Base de comparaison crédits d'impôt aux individus 1985–1988 43 733 000 $	*Contribution moyenne 118 $ Taux de réclamation 59 %*	*Contribution moyenne 123 $ Taux de réclamation 61 %*	*Contribution moyenne 132 $ Taux de réclamation 65 %*
Hausse du premier palier augmentation de contribution de 100 $ à 125 $	3 760 000 (+ 8,6 %)	7 128 000 (+ 16.3 %)	14 782 000 (+ 33,8 %)

*Sujets aux deux hypothèses suivantes : les crédits d'impôt aux entreprises demeurent constants pour l'année 1988 et le nombre de donateurs demeure constant pour l'année 1988.

des donateurs augmentant leurs contributions et réclamant le crédit d'impôt. Le don moyen d'un individu passerait de 118 $ à 132 $, et le taux de réclamation moyen des crédits d'impôt, de 59 % à 65 %.

Ainsi, par rapport au montant de 43 733 000 $ pour le cycle 1985–1988, la contribution financière du gouvernement serait appelée à augmenter de 7 millions de dollars dans le cas du scénario conservateur, et de près de 15 millions de dollars dans le cas du scénario optimiste. Pour l'année 1988 seulement, ces chiffres atteindraient respectivement 2,8 millions de dollars et 5,9 millions de dollars. Ces résultats montrent en définitive que même une réaction relativement faible des donateurs face à une modification de l'échelle de crédits d'impôt peut s'avérer coûteuse pour le gouvernement.

SYNTHÈSE ET CONCLUSION

Une modification des règles de financement et des mécanismes de contrôle peut influencer profondément la gestion ainsi que le financement des partis et des campagnes électorales et ce, de diverses façons. D'abord, l'action du gouvernement a une incidence économique directe sur les finances des partis et des candidats lorsqu'elle porte sur les limites de contributions et de dépenses, ou encore sur le taux de remboursement de ces dépenses. L'analyse des restrictions sur les sources et sur la taille des contributions présentée dans la partie intitulée « Analyse de l'impact de modifications aux limites de contributions aux partis » montre un impact potentiellement considérable sur le financement des partis. Compenser la perte de contributions de donateurs importants ou de personnes morales peut s'avérer un travail ardu. Recruter des donateurs additionnels chez les électeurs actuels apparaît cependant réalisable, tout au moins en partie.

Si l'on veut augmenter la proportion des dons provenant des particuliers dans le financement des partis et des candidats, il faut trouver les moyens de motiver davantage les donateurs actuels et en recruter de nouveaux. L'analyse indique qu'une modification de l'échelle de crédits d'impôt pourrait inciter un plus grand nombre de gens à contribuer. Les principaux critères de motivation seraient un système de paliers de contribution simplifié, des crédits d'impôt faciles à calculer et un premier palier de contribution fixé à plus de 100 $. Il demeure cependant difficile d'estimer si ces changements entraîneraient une hausse significative de l'ampleur ou de la fréquence des contributions. Même une réaction relativement faible des donateurs pourrait cependant augmenter de façon importante les coûts du financement politique pour le gouvernement, par rapport aux montants déboursés actuellement. Par ailleurs, si l'on veut attirer davantage de donateurs,

on doit envisager une amélioration de l'échelle de crédits d'impôt accompagnée de diverses actions telles qu'un plus grand effort de sollicitation ou des programmes d'information sur les activités politiques et budgétaires des partis et des candidats.

À la lumière de ces résultats, on peut mettre en doute la valeur de l'analyse économique du financement politique. Comme nous l'avons exposé dans les deux dernières parties de cette étude, l'importance pour les électeurs canadiens de maintenir un système démocratique n'a pas de prix. On constate de plus que la décision des électeurs et électrices de contribuer ou non est dictée par la recherche de bénéfices tangibles (probabilité d'un retour sur l'investissement monétaire) et intangibles (attachement à certaines valeurs). L'importance des bénéfices intangibles est telle qu'elle porte à croire que le comportement des individus n'est pas régi par des décisions économiques, mais plutôt exclusivement par des choix sociopolitiques. De plus, la valeur de l'investissement pour chaque donateur varie grandement d'une personne à l'autre, et tenter d'établir le comportement économique des électeurs exigerait une analyse économique poussée. On remarque par ailleurs que la participation monétaire du gouvernement dans le processus politique (soit 66 millions de dollars pour le cycle 1985–1988) ne représente qu'une goutte d'eau dans l'océan des dépenses publiques. Appliquer les règles d'optimisation de la théorie économique aux ressources financières du gouvernement en ce qui a trait au financement politique peut s'avérer un travail de longue haleine par rapport à l'importance relative des montants financés.

Les considérations économiques discutées dans cette étude sont utiles pour mesurer l'impact de modifications éventuelles de divers mécanismes d'encadrement. Elles éclairent également le gouvernement sur l'utilisation optimale des fonds qu'il consacre au processus politique. Dans le contexte économique actuel, le gouvernement ne peut écarter cette préoccupation, même si sa contribution financière au processus politique engage des montants relativement minimes. L'analyse économique apparaît dès lors servir davantage d'outil de référence que de critère principal dans l'élaboration du système de financement de l'activité politique.

NOTES

1. Les dépenses présidentielles incluent la désignation, les conventions et l'élection générale (Source : Citizens' Research, Los Angeles, Californie). *Ajustement pour l'inflation* : indice des prix à la consommation 1976 = 100; 1986 = 192,6; 1988 = 207,9.

2. Cette hypothèse stipule que seule la variable touchée par un changement quelconque sera modifiée, le reste de l'environnement demeurant statique. Par exemple, aux tableaux 9.8 et 9.9, nous supposons que la contribution moyenne des individus demeure constante pour l'année 1988 (ou 1984, selon les scénarios), et que le nombre de donateurs demeure aussi constant. Autrement dit, nous supposons que le fait d'abolir certaines sources de contribution n'influence pas le comportement des autres donateurs. Des hypothèses similaires sont utilisées pour les tableaux de la dernière partie de cette étude.

3. Le fait de n'avoir jamais été sollicité a été identifié comme motif chez les non-donateurs seulement lors de l'exercice écrit (où on leur soumettait cette possibilité) et non lors du tour de table.

4. Le système actuel de crédits d'impôt est décrit dans la section intitulée « Description de systèmes de rechange ».

5. Chez les solliciteurs, la moitié croit qu'avec cette formule, le total des contributions recueillies serait plus important; l'autre moitié croit qu'il serait maintenu au niveau actuel.

6. Nous estimons que le petit et le moyen donateur, soit la majorité des individus, réduiront presque de moitié le montant de leurs contributions, alors que le donateur important l'augmentera légèrement.

7. Le donateur moyen avait, en 1988, les caractéristiques suivantes : contribution moyenne de 117,80 $ (arrondi à 118 $); taux moyen de réclamation des crédits d'impôt de 59 %.

BIBLIOGRAPHIE

Abréviation :

L.R.C. Lois révisées du Canada

Albert, A., « La participation politique : Les contributions monétaires aux partis politiques québécois », *Revue canadienne de science politique*, vol. 14 (1981), p. 397–410.

Austen-Smith, D., « Interest Groups, Campaign Contributions, and Probabilistic Voting », *Public Choice*, vol. 54 (1987), p. 23–139.

Bolling, R., « Money in Politics », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 486 (1986), p. 76–85.

Canada, *Charte canadienne des droits et libertés*, dans *Loi de 1982 sur le Canada*, L.R.C. (1985), appendice II, nº 44, annexe B, partie I.

———, Directeur général des élections, *Trente-troisième élection générale, Rapport du Directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985.

———, Directeur général des élections, *Trente-quatrième élection générale, Rapport du Directeur général des élections concernant les dépenses d'élection*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

Crain Mark, W., R.D. Tollison et D.R. Leavens, « Laissez-faire in Campaign Finance », *Public Choice*, vol. 56 (1988), p. 201–212.

Harder, S., « Political Finance in the Liberal Republic : Representation, Equality, and Deregulation », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 486 (1986), p. 49–63.

Lemieux, V., « La logique de la cité et la logique de l'élection », *L'analyste*, nº 30 (1990), p. 17–19.

Masclet, J.-C., « Le financement des partis et la réglementation de leurs ressources et dépenses », *Problèmes et politiques économiques*, nº 527 (1986), p. 4–40.

Palda, K.F., et K.S. Palda, « Ceilings on Campaign Spending : Hypothesis and Partial Test with Canadian Data », *Public Choice*, vol. 45 (1985), p. 313–331.

Plawin, Paul, « Sweet Charities », *Changing Times*, vol. 42 (mai 1988), p. 95–98.

Stanbury, W.T., « The Mother's Milk of Politics : Political Contribution to Federal Parties in Canada, 1974–1984 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 795–821.

———, « Data on Contributions to Federal Political Parties in Canada, 1974–1989. » Vancouver, Université de la Colombie-Britannique, Faculté de commerce et de gestion, 1990.

Wearing, J., et P. Wearing, « Mother's Milk Revisited : The Effect of Foreign Ownership on Political Contributions », *Revue canadienne de science politique*, vol. 23 (1990), p. 115–123.

Wertheimer, Fred, « The Case Against PACs », *Fund Raising Management*, vol. 18 (octobre 1987), p. 64–68 et 120.

Recherche et rédaction, volume 5

Thomas S. Axworthy	Axiom Strategy Group
Eric Bertram	Agent de recherche de la Commission
R.K. Carty	Université de la Colombie-Britannique
Peter P. Constantinou	Agent de recherche de la Commission
Keith Heintzman	Agent de recherche de la Commission
Michael Krashinsky	Université de Toronto
Pierre Laferrière	Groupe Sécor
Pascale Michaud	Groupe Sécor
William J. Milne	Université de Toronto
Donald Padget	Agent de recherche de la Commission
Lisa Young	Agente de recherche de la Commission

Nous avons veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.

~

Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1
L'argent et la politique fédérale canadienne :
Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY	L'argent et la politique fédérale canadienne — Le financement des candidats et candidates et des partis

VOLUME 2
Les groupes d'intérêt et les élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

JANET HIEBERT	Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes
A. BRIAN TANGUAY ET BARRY J. KAY	L'activité politique des groupes d'intérêt locaux

VOLUME 3
Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE	Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989
DAVID JOHNSON	Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi
TERRY MORLEY	La politique et l'argent en Colombie-Britannique
HUGH MELLON	L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick
DOREEN P. BARRIE	Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet

VOLUME 4
Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs
Sous la direction de F. Leslie Seidle

HERBERT E. ALEXANDER	Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme
ROBERT E. MUTCH	Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada
JANE JENSON	Innovation et équité — Les répercussions du financement public
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY	Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne

VOLUME 5
Aspects du financement des partis et des élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LISA YOUNG	Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE	L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations
R.K. CARTY	Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988
D. KEITH HEINTZMAN	Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant
THOMAS S. AXWORTHY	La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada
PETER P. CONSTANTINOU	Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada
ERIC BERTRAM	Les candidats indépendants aux élections générales fédérales

DONALD PADGET	Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE	Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

VOLUME 6
Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable
Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER	Les femmes et le processus électoral au Canada
SYLVIA BASHEVKIN	La participation des femmes aux partis politiques
LISA YOUNG	L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes
LYNDA ERICKSON	Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
GERTRUDE J. ROBINSON ET ARMANDE SAINT-JEAN, AVEC LE CONCOURS DE CHRISTINE RIOUX	L'image des femmes politiques dans les médias — Analyse des différentes générations

VOLUME 7
Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité
Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET YASMEEN ABU-LABAN	Partis et partis pris — La représentation des groupes ethniques en politique canadienne
ALAIN PELLETIER	Ethnie et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes
CAROLLE SIMARD, AVEC LE CONCOURS DE SYLVIE BÉLANGER, NATHALIE LAVOIE, ANNE-LISE POLO ET SERGE TURMEL	Les minorités visibles et le système politique canadien

VOLUME 8
Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation
Sous la direction de Kathy Megyery

RAYMOND HUDON, BERNARD FOURNIER ET LOUIS MÉTIVIER, AVEC LE CONCOURS DE BENOÎT-PAUL HÉBERT	L'intérêt des jeunes pour la politique : une question de mesure ? — Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans
PATRICE GARANT	La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés
JON H. PAMMETT ET JOHN MYLES	L'abaissement de l'âge électoral

VOLUME 9
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Robert A. Milen

ROBERT A. MILEN	Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale
AUGIE FLERAS	Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande
VALERIE ALIA	Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord
ROGER GIBBINS	La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones

VOLUME 10
Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Michael Cassidy

JENNIFER SMITH	Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif
PIERRE LANDREVILLE ET LUCIE LEMONDE	Le droit de vote des personnes incarcérées
YVES DENONCOURT	Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11
La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace
Sous la direction de David Small

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12
L'éthique et la politique au Canada
Sous la direction de Janet Hiebert

PIERRE FORTIN	Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique
VINCENT LEMIEUX	L'éthique du secteur public
IAN GREENE	Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE	La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada
JANE JENSON	Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps
KATHY L. BROCK	Justice, équité et droits
JANET HIEBERT	Un code d'éthique pour les partis politiques

VOLUME 13
Les partis politiques au Canada :
Chefs, candidats et candidates, et organisation
Sous la direction de Herman Bakvis

KEITH ARCHER	Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique
GEORGE PERLIN	Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef
R.K. CARTY ET LYNDA ERICKSON	L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada
WILLIAM M. CHANDLER ET ALAN SIAROFF	Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées
RÉJEAN PELLETIER, AVEC LE CONCOURS DE FRANÇOIS BUNDOCK ET MICHEL SARRA-BOURNET	Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens

KEITH ARCHER	Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14
Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration
Sous la direction de Herman Bakvis

DAVID J. ELKINS	Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif
MAUREEN COVELL	Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national
RAND DYCK	Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada
PAUL G. THOMAS	Les partis et la représentation des régions
DONALD E. BLAKE	La concurrence entre les partis et la volatilité de l'électorat au Canada
JOHN FEREJOHN ET BRIAN GAINES	Le vote pour l'individu au Canada
SHARON L. SUTHERLAND	Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990
NEIL NEVITTE	Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique
RÉJEAN LANDRY	Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15
La participation électorale au Canada
Sous la direction de Herman Bakvis

MUNROE EAGLES	La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique
JON H. PAMMETT	L'exercice du droit de vote au Canada

JEROME H. BLACK	La réforme du contexte du vote au Canada — L'expérience d'autres démocraties

VOLUME 16
Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

GUY LACHAPELLE	Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

VOLUME 17
La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

ANDRÉ BLAIS ET ELISABETH GIDENGIL	La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

VOLUME 18
Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JEAN CRÊTE	La télévision, la publicité et les élections au Canada
ROBERT H. MACDERMID	L'influence des médias sur le comportement politique
CATHY WIDDIS BARR	L'importance et le potentiel des débats des chefs
ROBERT BERNIER ET DENIS MONIÈRE	L'organisation des débats télévisés des chefs aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada
LYNDSAY GREEN	L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat

VOLUME 19
Médias, élections et démocratie
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JACQUES GERSTLÉ	La communication électorale en France
HOLLI A. SEMETKO	La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne

KLAUS SCHOENBACH	Mass media et campagnes électorales en Allemagne
KAREN SIUNE	La communication électorale en Scandinavie
JOHN WARHURST	La communication électorale en Australie
DORIS A. GRABER	Mass media et campagnes électorales aux États-Unis
FREDERICK J. FLETCHER ET ROBERT EVERETT	Mass media et élections au Canada

VOLUME 20

La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions

Sous la direction de David V.J. Bell et Frederick J. Fletcher

DAVID V.J. BELL ET FREDERICK J. FLETCHER	La communication électorale dans les circonscriptions — Cadre d'analyse
ANTHONY M. SAYERS	L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales — Kootenay-Ouest – Revelstoke et Vancouver-Centre
ANDREW BEH ET ROGER GIBBINS	La campagne électorale et les médias — Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988
DAVID V.J. BELL ET CATHERINE M. BOLAN	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions ontariennes
LUC BERNIER	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions québécoises
LEONARD PREYRA	Porté par la vague — Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse
DAVID V.J. BELL, FREDERICK J. FLETCHER ET CATHERINE M. BOLAN	La communication électorale dans les circonscriptions — Résumé et conclusion

VOLUME 21
La radiodiffusion en période électorale au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

DAVID RALPH SPENCER, AVEC LE CONCOURS DE CATHERINE M. BOLAN	Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada
PIERRE TRUDEL ET FRANCE ABRAN	Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale
DAVID HOGARTH ET WILLIAM O. GILSDORF	L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture
PETER DESBARATS	La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada
STEPHEN KLINE, ROVIN DEODAT, ARLENE SHWETZ ET WILLIAM LEISS	La publicité politique dans les médias électroniques au Canada
LORNA ROTH	Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement

VOLUME 22
Sous l'œil des journalistes :
La couverture des élections au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

WILLIAM O. GILSDORF ET ROBERT BERNIER	Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada
JEAN CHARRON	Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec
CHRISTOPHER DORNAN	Libre de rendre des comptes — La responsabilité de la presse écrite
ROBERT A. HACKETT	Le traitement des petits partis dans les médias
EILEEN SAUNDERS	Couverture médiatique et marginalisation

VOLUME 23
L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

R.K. CARTY — L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

Organigramme de la Commission

Président
Pierre Lortie

Commissaires
Pierre Fortier
Robert Gabor
William Knight
Lucie Pépin

Personnel cadre

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche
F. Leslie Seidle
Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices
Herman Bakvis
Michael Cassidy
Frederick J. Fletcher
Janet Hiebert
Kathy Megyery
Robert A. Milen
David Small

Adjoints à la coordination
David Mac Donald
Cheryl D. Mitchell

Législation
Jules Brière, conseiller principal
Gérard Bertrand
Patrick Orr

Communications et publications
Richard Rochefort, directeur
Hélène Papineau, directrice adjointe
Paul Morisset, rédacteur-conseil
Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration
Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats
Thérèse Lacasse, chef

Services d'édition, de conception graphique et de production

Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

Centre de documentation juridique du Québec inc.

Président Hubert Reid
Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Lise P. Boulet, Martine Germain, Lise Larochelle, Élizabeth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice.*

Wilson & Lafleur ltée

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard
Contrôleur Ian Low
Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon
Rédactrice administrative Beth Ediger
Rédacteur administratif John St. James
Adjointe principale au projet Karen Heese

Réviseure responsable des tableaux Ruth Chernia
Réviseure juridique Victoria Grant
Adjointe principale à l'édition Michèle Breton

Personnel Elliott Chapin, Peggy Foy, Lily Hobel, Marilyn Hryciuk, Madeline Koch, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Shawn Syms, Anne Vespry.

Réviseurs Carol Anderson, Elizabeth d'Anjou, Jane Becker, Diane Brassolotto, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Godard, Frances Hanna, Kathleen Harris, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *coordonnatrice*; Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Andy Tong, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.

Achevé d'imprimer au Canada par
Best Gagné Book Manufacturers

Ce volume fait partie d'une série de 23 consacrés aux recherches effectuées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

ASPECTS DU FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS AU CANADA

F. Leslie Seidle, directeur de publication

Les neuf études publiées dans ce volume portent sur des questions aussi fondamentales que l'influence de l'argent en politique et les façons de la circonscrire, la réglementation de la divulgation d'information sur les dons de nature politique, et le financement public des partis, des candidats et candidates.

Après avoir évalué les exigences actuelles en matière de divulgation de renseignements sur le financement des activités politiques, Lisa Young recommande des réformes destinées à rendre cette information plus accessible et plus rapidement disponible. Michael Krashinsky et William Milne analysent l'avantage dont jouissent les députés sortants au Canada et aux États-Unis, dans le contexte d'une éventuelle réforme des limites imposées aux dépenses électorales. Kenneth Carty se penche sur le statut et l'expérience des agents officiels des candidats et candidates, tandis que Keith Heintzman conclut que l'avantage du député sortant n'est pas assez prononcé pour compromettre la compétitivité des luttes électorales à l'échelle des circonscriptions.

Après avoir retracé l'évolution des partis politiques et des techniques électorales aux États-Unis et au Canada, Thomas Axworthy prétend qu'il faudra, par souci d'équité, limiter l'influence de la politique capitalistique. Peter Constantinou analyse et évalue le coût du financement public des partis et des candidats à l'échelle fédérale, provinciale et territoriale. Dans son évaluation des dispositions relatives au financement des élections fédérales du point de vue des candidats et candidates indépendants, Eric Bertram propose des réformes visant à rehausser l'équité du processus électoral et à en renforcer la légitimité. Donald Padget analyse les dons importants reçus par les candidats aux élections fédérales de 1988, et conclut qu'il y a peu de risque que ces derniers soient inféodés à de gros donateurs par nécessité financière. Pascale Michaud et Pierre Laferrière estiment enfin que ce sont des facteurs sociopolitiques beaucoup plus que des avantages fiscaux qui incitent des particuliers à faire des dons de nature politique.

Dundurn Press
Wilson & Lafleur

Commission royale
sur la réforme électorale
et le financement des partis

ISBN 1-55002-124-9

9 781550 021240