

**Le financement des partis  
politiques et des candidats  
indépendants à l'échelle  
municipale : l'exemple de  
Montréal**

Laurence Bherer et  
Jean-Pierre Collin

**INRS**

Université d'avant-garde

Centre - Urbanisation Culture Société



**Le financement des partis  
politiques et des candidats  
indépendants à l'échelle  
municipale : l'exemple de  
Montréal**

Laurence Bherer et  
Jean-Pierre Collin

Avec la collaboration de  
Evelyne Dubuc-Dumas et  
Jean-Sébastien Plourde

Groupe de recherche sur l'innovation  
municipale (GRIM)

Institut national de la recherche scientifique  
Centre - Urbanisation Culture Société

Décembre 2009

Responsabilité scientifique : Jean-Pierre Collin  
[jean-pierre.collin@ucs.inrs.ca](mailto:jean-pierre.collin@ucs.inrs.ca)  
Institut national de la recherche scientifique  
Centre - Urbanisation Culture Société

Laurence Bherer  
[Laurence.bherer@umontreal.ca](mailto:Laurence.bherer@umontreal.ca)  
Université de Montréal  
Département de science politique

Diffusion :  
Institut national de la recherche scientifique  
Centre - Urbanisation Culture Société  
385, rue Sherbrooke Est  
Montréal (Québec) H2X 1E3

Téléphone : (514) 499-4000  
Télécopieur : (514) 499-4065

[www.ucs.inrs.ca](http://www.ucs.inrs.ca)

ISBN 978-289575-204-2  
Dépôt légal : - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010  
- Bibliothèque et Archives Canada  
© Tous droits réservés

# TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX .....	III
INTRODUCTION.....	1
1. HISTORIQUE ET PRINCIPES DE LA LÉGISLATION QUÉBÉCOISE .....	3
1.1 L'encadrement du financement politique au Québec.....	5
1.2 Les échelles provinciale et municipale : des démocraties semblables ou distinctes? .....	8
2. L'ÉTUDE DU FINANCEMENT POLITIQUE MUNICIPAL : QUELQUES HYPOTHÈSES .....	25
2.1 Les contributions amassées en fonction du profil des élus.....	26
2.2 Les partis politiques et les modes différenciés de financement .....	28
3. LE FINANCEMENT POLITIQUE À MONTRÉAL : PORTRAIT DES ÉLECTIONS DE 2001 .....	31
3.1 Les candidats sortants .....	32
3.2 Les différences entre candidats et candidates.....	34
3.3 Le financement et le succès électoral .....	37
3.4 Le financement des maires et des conseillers .....	40
3.5 Le financement des candidats indépendants.....	43
3.6 La comparaison du financement des partis .....	45
CONCLUSION .....	47
L'étude des données électorales en matière de financement politique : le scrutin montréalais de 2001 .....	47
La législation sur le financement politique municipal : quelques pistes de réflexion .....	50
Transparence et lutte contre la corruption.....	51
ANNEXE .....	55
BIBLIOGRAPHIE.....	57



## Liste des tableaux

TABLEAU 1 : LES RÈGLES RÉGISSANT LES CONTRIBUTIONS POLITIQUES : LA COMPARAISON DES ÉCHELLES PROVINCIALE ET MUNICIPALE .....	10
TABLEAU 2 : LES REGLES REGISSANT LES AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT POLITIQUE : LA COMPARAISON DES ECHELLES PROVINCIALE ET MUNICIPALE .....	12
TABLEAU 3 : LES REGLES REGISSANT LE REMBOURSEMENT DES DEPENSES ELECTORALES AU QUEBEC : COMPARAISON DES ECHELLES PROVINCIALE ET MUNICIPALE .....	15
TABLEAU 4 : LE CALCUL DU PLAFOND DE DEPENSES ELECTORALES A L'ECHELLE PROVINCIALE.....	17
TABLEAU 5 : LES DÉPENSES PERMISES ET EFFECTUÉES DES PRINCIPAUX PARTIS POLITIQUES PROVINCIAUX ET MONTRÉALAIS, SCRUTIN MUNICIPAL DE 2005 ET SCRUTIN PROVINCIAL DE 2008 .....	20
TABLEAU 6 : MOYENNES DE CONTRIBUTIONS RÉCOLTÉES, CANDIDATS INDÉPENDANTS, EN FONCTION DE L'ANCIENNETÉ.....	33
TABLEAU 7 : MOYENNES DES DÉPENSES ÉLECTORALES, EN % DES DÉPENSES PERMISES, EN FONCTION DE L'ANCIENNETÉ DES CANDIDATS.....	34
TABLEAU 8 : VENTILATION DES DÉPENSES EN FONCTION DE L'ANCIENNETÉ DES CANDIDATS, MOYENNES DES CANDIDATS .....	34
TABLEAU 9 : MOYENNES DE CONTRIBUTIONS REÇUES, CANDIDATS INDÉPENDANTS, EN FONCTION DU SEXE.....	35
TABLEAU 10 : MOYENNES DE DÉPENSES ÉLECTORALES, EN % DES DÉPENSES PERMISES, EN FONCTION DU SEXE DES CANDIDATS.....	36
TABLEAU 11 : DISTRIBUTION DES CANDIDATS SELON LEURS DEPENSES, EN % DES DEPENSES PERMISES .....	36
TABLEAU 12 : VENTILATION DES DEPENSES EN FONCTION DU SEXE, MOYENNES DES CANDIDATS .....	37
TABLEAU 13 : MOYENNES DE DÉPENSES ÉLECTORALES, EN % DES DÉPENSES PERMISES, SELON LES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION.....	38
TABLEAU 14 : DISTRIBUTION DES CANDIDATS SELON LEURS DÉPENSES, EN % DES DÉPENSES PERMISES .....	38
TABLEAU 15 : VENTILATION DES DÉPENSES SELON LES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION, MOYENNES DES CANDIDATS.....	39
TABLEAU 16 : MOYENNES DE CONTRIBUTIONS REÇUES, CANDIDATS INDÉPENDANTS, SELON LE RÉSULTAT DE L'ÉLECTION .....	40
TABLEAU 17 : MOYENNES DE CONTRIBUTIONS REÇUES, CANDIDATS INDÉPENDANTS, SELON LE POSTE.....	41
TABLEAU 18 : DÉPENSES ÉLECTORALES DES CANDIDATS, MOYENNE SELON LE POSTE .....	42
TABLEAU 19 : VENTILATION DES DÉPENSES PAR TYPE DE POSTE CONVOITÉ, ENSEMBLE DES CANDIDATS.....	43
TABLEAU 20 : MOYENNES DES DÉPENSES ÉLECTORALES, EN % DES DÉPENSES PERMISES, SELON L'APPARTENANCE À UN PARTI .....	44
TABLEAU 21 : VENTILATION DES DÉPENSES SELON LES RÉSULTATS DE L'ÉLECTION, MOYENNES DES CANDIDATS, SELON L'APPARTENANCE À UN PARTI.....	45

TABLEAU 22 : DÉPENSES ÉLECTORALES, TOTAUX DES CANDIDATS DE CHAQUE PARTI .....	46
TABLEAU 23 : VENTILATION DES DÉPENSES, TOTAUX DES CANDIDATS SELON LE PARTI .....	46
TABLEAU 24 : INFRACTIONS LES PLUS COURANTES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT POLITIQUE MUNICIPAL, POUR LESQUELLES LE DGEQ FAIT ENQUÊTE .....	52

## Introduction

Ce texte identifie les principaux enjeux touchant le financement des activités politiques au niveau municipal, c'est-à-dire les revenus et dépenses des partis politiques et des candidats indépendants. Dans un premier temps, les lois encadrant la vie politique au Québec sont exposées, en prenant soin de comparer les règles qui prévalent aux échelles provinciale et municipale. Deuxièmement, nous présentons les principales hypothèses qui établissent des liens entre la nature du financement politique municipal et les résultats électoraux. Ces hypothèses sont reprises pour analyser dans la dernière partie le financement de la campagne électorale de 2001 à Montréal.

Cet exercice s'articule principalement autour de l'interprétation des textes de loi, la revue des écrits pertinents ainsi que l'analyse de données sur le financement de la campagne électorale de 2001 à Montréal. Ces nouvelles données ont été compilées spécifiquement pour ce travail à partir des informations obtenues auprès du Directeur général des élections<sup>1</sup>.

Notons que contrairement aux trois autres textes de cette série (représentation des femmes, représentation des groupes ethniques, modes de scrutin)<sup>2</sup>, il nous est difficile ici de faire des comparaisons avec des expériences étrangères, et ce principalement pour deux raisons :

1. Le thème du financement politique au niveau municipal est très peu documenté, ici comme à l'étranger. Cela s'explique par les « coûts » d'une telle enquête. Autant au niveau national que municipal, les efforts déployés pour isoler les effets directs du financement politique sur la vie politique (égalité entre les candidats, succès électoraux, participation électorale, etc.) sont très importants.
2. En outre, la législation québécoise en matière d'encadrement du financement politique est donnée comme exemple par de nombreuses juridictions étrangères. Cette législation est conduite par un certain nombre de principes qui demeurent peu appliqués à l'étranger, dont un financement totalement populaire. L'obligation de financement populaire conditionne toute l'organisation du financement politique et il devient alors difficile de comparer avec d'autres juridictions qui n'adoptent pas ce principe.

---

<sup>1</sup> Notons que même si ces données sont publiques, elles ne sont pas nécessairement accessibles. Une certaine dose de persévérance est nécessaire. Cette situation tranche avec celle du palier provincial où les informations sont accessibles par le biais d'Internet. Si c'est bien le DGEQ qui donne accès à ces données, il faut au préalable obtenir la permission du service de la Greffe de la municipalité concernée.

<sup>2</sup> Bherer et Collin 2009; Collin et Bherer 2009a; Collin et Bherer 2009b.

Malgré l'absence de comparaison, il a été possible pour Montréal d'explorer certaines hypothèses suggérées par les quelques études empiriques répertoriées. La conclusion revient également sur des mesures touchant la pacification de la vie politique et la lutte contre la corruption.

## 1. HISTORIQUE ET PRINCIPES DE LA LÉGISLATION QUÉBÉCOISE

Selon Balmelli, le financement de la vie politique doit répondre à certains principes (2001 : 348-374) :

1. La subsidiarité : Afin d'éviter que les partis politiques « monopolisent » l'État, les partis politiques doivent rendre des comptes sur leurs activités à ceux dont ils sont tributaires, c'est-à-dire aux citoyens.
2. La concurrence : La concurrence fait appel à deux principes clés de la démocratie : l'égalité et la liberté. La compétition électorale suppose en effet que tous ceux qui le désirent puissent se présenter, et ils doivent pouvoir le faire dans les mêmes conditions. La concurrence permet donc le mariage du pluralisme politique et de la possibilité de profiter de chances équivalentes de se faire élire.
3. La transparence : Ce principe touche à la fois les personnes ou les organisations et les procédures démocratiques. La transparence favorise la lisibilité des activités politiques partisans. Dans cette optique, « l'électeur a le droit de savoir qui est potentiellement en mesure d'exercer une influence sur les décisions d'un parti et, au même temps, il doit pouvoir juger de la correspondance entre les programmes politiques déclarés et le comportement de ceux qui essayent d'obtenir une influence sur le parti en question à travers un soutien financier » (Balmelli, 2001 : 363).
4. La prévention de la corruption : La lutte contre la malversation doit non seulement être l'objet d'une action législative, mais requiert également une stratégie globale qui touche les aspects institutionnels et culturels du financement politique. Cela exige par exemple de prévoir l'inéligibilité pour les personnes qui se rendent coupables de corruption dans un objectif préventif.
5. La dignité des élections : La perfectibilité des processus électoraux est un objectif qui doit sous-tendre les actions du législateur, de manière à assurer « ... la solennité et la qualité du contexte dans lequel [l'acte électoral] se déroule » (2001 : 373). Ceci exige notamment que la campagne électorale ne devienne pas une opération coûteuse de marketing politique. Dans une telle optique, la publicité électorale doit être régulée.

L'interprétation de la *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* passe par une comparaison avec la *Loi régissant le financement des partis politiques* du Québec. Ces lois étant issues du même corpus législatif, on peut se demander à juste

titre si elles sont semblables, ou encore si elles doivent être nécessairement semblables. La classification établie par Balmelli sera particulièrement utile pour répondre à cette question.

Au plan municipal, l'encadrement du financement politique prend des allures particulières car il doit toucher non seulement des partis politiques, mais aussi des candidats indépendants, généralement plus présents à cette échelle politique qu'aux paliers supérieurs. Or, au Canada, si la nécessité des partis politiques fait généralement consensus, leur pertinence au niveau municipal est souvent contestée. Le Québec fait figure d'exception grâce à la reconnaissance des partis politiques municipaux comme essentiels à la participation électorale et à la bonne santé de la démocratie locale, notamment depuis le rapport Castonguay de 1976 (dont l'objet est de tracer un bilan des affaires municipales) et la conférence Québec-Municipalités de 1978, (Baccigalupo, 1984 : 945 et 970). La *Loi concernant les élections de 1978 dans certaines municipalités et modifiant la Loi des cités et villes* est venue confirmer l'apport des organisations partisans au plan municipal. Depuis cette reconnaissance, les partis politiques municipaux sont devenus une réalité de la démocratie municipale, sans en être la règle générale. En effet, dans les petites et moyennes municipalités, les équipes électorales sont préférées aux organisations partisans alors que dans les grandes municipalités, les partis politiques sont caractérisés par une forte instabilité. Leur degré d'organisation demeure faible comparativement à celui que connaissent les organisations partisans des paliers supérieurs. Par ailleurs, la reconnaissance des partis politiques municipaux n'a pas signifié la fin des élus indépendants, phénomène qui demeure exceptionnel aux autres échelons politiques. Ainsi, le financement des activités politiques municipales doit tenir compte de cette double caractéristique.

Toutefois, on peut se demander si la spécificité du système partisan municipal exige, en matière de financement politique, des règles différentes de celles qui prévalent au plan provincial. Dit autrement, les gardiens de la démocratie municipale sont-ils en position pour exiger des règles semblables non seulement pour assurer la moralisation de la vie politique, mais aussi pour garantir une qualité et une égalité des candidatures? Depuis un peu plus de 25 ans, le financement des activités politiques municipales a été progressivement harmonisé avec celui de son palier de tutelle, l'échelle provinciale. En effet, si les principes qui guident l'encadrement des deux paliers sont semblables, les modalités diffèrent sur certains aspects. Est-ce que ces différences doivent être maintenues, ou faut-il au contraire considérer les deux types de gouvernement comme des démocraties équivalentes? Est-ce que les disparités en matière de système partisan justifient un traitement distinct du financement politique? Nous tenterons de répondre à ces questions dans cette section. Un bref portrait de l'historique du financement des

partis et des principes régissant le financement politique dans la Loi électorale permet une comparaison entre les paliers. Cet examen comparatif de la législation permet de faire un premier pas dans notre interrogation sur la nécessité ou non de revoir l'encadrement du financement politique municipal. Nous nous en tenons à cette comparaison en raison de la complexité d'une telle législation. Une comparaison avec le régime fédéral ou d'une autre ville devrait faire l'objet d'une discussion complémentaire dans une étape ultérieure consacrée à la recherche de solution sur des questions pointues touchant le financement politique municipal québécois.

### 1.1 L'encadrement du financement politique au Québec<sup>3</sup>

Au Québec, le financement des partis politiques et des campagnes électorales est contrôlé par la loi. Si certaines mesures novatrices sont adoptées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle (lois de 1875 et de 1895), l'encadrement du financement politique demeure rudimentaire et soumis au jeu en dents de scie de la démocratie émergente. L'adoption en 1963 de premières règles constituent un point tournant dans la législation québécoise (Bordeleau, 2003 : 10). La nouvelle loi rétablit des mesures de contrôle des dépenses électorales, prévues dans la loi de 1895 (nomination d'un agent officiel, publication et plafonnement des dépenses); elle pose également les jalons d'un système de remboursement partiel des dépenses par l'État, une première en Amérique du Nord. Toutefois, la loi se limite à la réglementation des dépenses électorales. Il faudra attendre les années 1970 pour que la législation comprenne également l'encadrement des sources de financement des partis politiques. Cette préoccupation grandissante culmine en 1977, avec l'adoption de la *Loi régissant le financement des partis politiques*, qui se veut une législation globale et systématique de tout ce qui touche les ressources des organisations partisans. Cette loi a été fusionnée depuis avec la *Loi électorale*, qui comprend l'ensemble des mesures encadrant les élections. Les règles en matière de financement politique sont significatives de la maturité de la démocratie québécoise, car elles constituent à plusieurs égards une étape fondamentale dans la pacification des mœurs politiques, de même qu'un précédent international en matière d'encadrement du financement politique.

La loi québécoise repose sur quatre des cinq principes établis par Balmelli qui conduisent la législation sur le financement des partis politiques. Tout d'abord, le financement s'appuie sur **la possibilité d'un financement équitable qui permet une juste concurrence** entre les organisations partisans. Pour ce faire, les revenus autorisés des partis sont limités au financement populaire, complété par un soutien étatique partiel. Ainsi, le droit de contribuer aux partis politiques ou de financer des candidats

---

<sup>3</sup> Cet historique a été dressé à partir des textes de Barry, 2000, de Bordeleau, 2003 et du DGEQ, 2003.

indépendants est réservé seulement aux électeurs. Toute contribution provenant de personnes morales est interdite. En outre, les contributions individuelles sont circonscrites par la loi. Non seulement les dons en argent sont limités à certaines sommes, mais les biens et services fournis à titre gratuit à des fins politiques sont aussi comptabilisés. Pour pallier la baisse de revenu qui découle de ces restrictions, de même que pour parer à l'augmentation des dépenses électorales, l'État offre un soutien financier aux partis, en plus de mesures fiscales incitatives pour favoriser les dons des électeurs. Ce soutien prend plusieurs formes : allocation annuelle, remboursement partiel des dépenses électorales et remboursement des frais de vérification des états financiers.

En contrepartie de l'aide apportée par l'État, les partis doivent **rendre compte de leurs revenus et de leurs dépenses électorales** à un organisme indépendant, de manière à **assurer la lisibilité de leurs activités** (subsidiarité et transparence). Cette règle permet d'éliminer tout doute quant à la provenance des fonds des partis, mais aussi de mettre un terme à tout système de « dettes de reconnaissance » auquel donnaient lieu jusque-là les contributions politiques.

Les contrevenants (partis ou particuliers) qui transgresseraient ces règles sont soumis à **des sanctions allant de l'amende à l'inéligibilité** (prévention de la corruption). Toutefois, la loi se veut plus pédagogique que punitive : pour permettre à la population et aux acteurs politiques de s'adapter à la nouvelle législation, **l'éducation et l'information sont deux objectifs inséparables des sanctions** (Bordeleau, 2003 : 12).

Le seul principe dont ne traite pas directement la loi est celui de la dignité des élections, généralement assurée par un contrôle, soit des montants investis en matière de publicité électorale, soit des dates de diffusion de cette publicité. Au Québec, **le contrôle sur la publicité et les autres formes de dépenses est indirect** : le législateur a plutôt choisi de limiter plus généralement la somme consacrée aux dépenses électorales<sup>4</sup>. Le plafond de dépenses est déterminé en fonction du nombre d'électeurs, multiplié par un montant prévu par la loi. Le contrôle se fait également par l'autorisation des candidats et des partis. Cette reconnaissance est essentielle pour accréditer les représentants officiels à recueillir des contributions et à effectuer des dépenses électorales (Bordeleau, 2003 : 14). En vertu du principe de transparence, le rapport financier des partis et le rapport détaillé des dépenses électorales, accompagné des pièces justificatives, doivent être remis à l'autorité compétente en la matière.

---

<sup>4</sup> La seule mesure prévue à l'échelle provinciale est l'interdiction de publicité pendant sept jours après le décret signifiant la date des élections.

Dès 1978, ce rôle de contrôle et d'information est confié à un organisme gouvernemental indépendant, le Directeur général du financement des partis politiques. Cette responsabilité est transférée au Directeur général des élections du Québec en 1983 (DGEQ, 2003 : 1; Barry, 2000 : 9). C'est à ce dernier que revient la tâche de mettre en œuvre la Loi électorale et, plus particulièrement, les dispositions de la Loi régissant le financement des partis politiques. Ses responsabilités s'appliquent non seulement à l'échelle provinciale, mais s'étendent également aux municipalités.

Suite à l'adoption, en 1977, de la réforme sur le financement politique au palier provincial, le gouvernement a en effet le souci d'adopter des mesures semblables à l'échelle locale. Le rapport Castonguay (voir ci-haut) avait auparavant souligné la nécessité d'étendre les mesures de financement public et de contrôle du financement aux partis municipaux, avec pour objectif explicite de favoriser la compétition politique (Baccigalupo, 1984 : 946). Ces préoccupations sont reprises par le ministre des Affaires municipales Guy Tardif en 1978, dans un document préparatoire à la Conférence Québec-Municipalités, et mises en application dans la réforme de 1978 (Baccigalupo, 1984 : 969-971). En effet, en juin 1978, la *Loi sur les élections dans certaines municipalités*, qui amène notamment des modifications de la *Loi des cités et villes*, est adoptée. La taille des municipalités constitue un premier élément discriminatoire dont on tient compte pour la mise en place des nouvelles dispositions sur le financement politique : « [a]u tout début, elles s'appliquent aux seules municipalités de 100 000 habitants ou plus en élection en 1978, soit Montréal et Longueuil, et facultativement dans celles de 20 000 habitants ou plus. En 1979, le législateur les rend applicables aux 13 municipalités de 20 000 habitants alors en élection, mais sans en établir le caractère permanent. C'est en 1980, à la suite des modifications à la loi, que le financement politique et les dépenses électorales seront réglementés, de façon permanente, dans toutes les municipalités de 20 000 habitants ou plus sans exception » (Bordeleau, 2003 : 23).

Par la suite, la loi est plusieurs fois modifiée et de nouvelles dispositions sont créées, mais ce n'est qu'en 1998 que son application est étendue de nouveau. Les municipalités de 10 000 habitants ou plus sont à leur tour soumises aux règles sur le financement et le contrôle des dépenses électorales, faisant passer le nombre de municipalités visées de 61 à 125, et le nombre de personnes assujetties de 4,1 millions à cinq millions. En 1999, enfin, les dispositions s'appliquent également aux municipalités de 5 000 habitants et plus, portant le nombre de municipalités concernées à 203 et la population touchée à plus de six millions. Avec les fusions, ce nombre de municipalités est passé à 146 en 2002, sans modification des critères d'assujettissement à la loi (Bordeleau, 2003 : 24). Le DGEQ a proposé en 2005 d'étendre les règles du financement politique aux

municipalités de moins de 5 000 habitants, en prenant soin de simplifier certaines obligations. Toutefois, cette proposition n'a pas été retenue par le gouvernement. En 2009, les contributions provenant de personnes morales deviennent finalement interdites dans les municipalités de moins de 5 000 habitants. Ces dernières ne sont toutefois pas soumises aux autres exigences en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales. Lors des élections de 2009, 173 des 1 104 municipalités du Québec étaient visées par les règles sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales, ce qui représentait 82 % de la population.

Depuis la refonte des lois concernant les élections municipales en *Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités* (LERM), en 1988, c'est le chapitre XIII de cette loi qui régit le financement politique et le contrôle des dépenses électorales (Bordeleau, 2003 : 24). En 2001 et en 2005, la LERM a été amendée et certaines modifications au régime fiscal ont été apportées, complétant ce qui constitue l'encadrement actuel du financement politique municipal. Quelques semaines après les élections de novembre 2009, le gouvernement a présenté le Projet de loi 78, qui vise à modifier certaines modalités du financement politique municipal. Nous en discuterons dans la section suivante.

## **1.2 Les échelles provinciale et municipale : des démocraties semblables ou distinctes?**

Au palier municipal, les règles en matière de financement de la vie politique suivent les mêmes principes qu'à l'échelle provinciale. Les différences résident plutôt dans les modalités d'application de la législation. Si la plupart des dissemblances relèvent simplement des distinctions entre échelle de population et échelle de compétences, certaines pratiques sont plus discutables car elles ont des conséquences importantes sur l'activité politique municipale. Depuis l'adoption de la Loi régissant le financement politique en 1977 et sa généralisation au palier municipal avec la LERM, l'harmonisation graduelle des deux lois a été un des principaux objectifs des réformes subséquentes (Bordeleau, 2003 : 25). On peut dès lors se demander pourquoi certaines différences d'application sont conservées : les caractéristiques spécifiques à la démocratie locale justifient-elles un traitement distinct?

L'examen comparatif des modalités encadrant le financement politique aux échelles municipale et provinciale est particulièrement instructif pour préciser les règles particulières à la démocratie municipale. Les cinq principes du financement politique sont utilisés pour faciliter cet exposé. Nous débutons avec les règles découlant du principe de concurrence, car ce sont celles qui touchent directement les sources et les dépenses liées au financement politique (tableaux 1 à 3).

### 1.2.1 LE PRINCIPE DE CONCURRENCE

Tout d'abord, notons que le contrôle du financement politique débute par **l'autorisation de solliciter des fonds et de faire des dépenses**, dans le but de mener des activités politiques. Le Directeur général des élections ou un de ses délégués a la responsabilité d'accréditer les candidats indépendants et les partis. Auparavant, pour être autorisés : 1) un parti politique municipal devait s'engager à présenter des candidats à au moins un tiers des postes à toutes les futures élections générales; 2) ses candidats aux postes de maire ou de conseillers municipaux devaient démontrer qu'ils bénéficiaient d'un certain appui populaire en recueillant un nombre de signatures, déterminé en fonction de la taille de la municipalité, dans un nombre minimal de districts électoraux (Bordeleau, 2003 : 25). Ces exigences ont été considérablement allégées en 2005 : 1) le critère du nombre de candidats a été supprimé; 2) le nombre de signature à recueillir a été réduit alors que l'exigence touchant la cueillette de signatures dans un nombre minimal de districts électoraux a été retirée<sup>5</sup>. Les nouvelles dispositions ont permis la formation à Montréal de partis politiques d'arrondissement, qui restent toutefois des acteurs marginaux de la scène politique.

La LERM définit ce qu'est une contribution politique et elle encadre les autres sources qui permettent de financer les activités des partis politiques municipaux (adhésion au parti, prix d'admission à des événements politiques, dons anonymes, allocation annuelle de l'État, emprunt).

Au chapitre des contributions, il importe tout d'abord de retenir que seul **un électeur de la municipalité** peut faire une contribution<sup>6</sup>. Même si, dans une municipalité, les personnes morales ont également le droit de vote (selon des modalités particulières), dans le cas du financement politique, la dénomination d'électeurs comprend uniquement les résidents reconnus citoyens canadiens, ainsi que les propriétaires individuels d'immeuble ou d'entreprise. Le montant total des contributions d'un électeur ne peut être supérieur à 1 000 \$ à chacun des partis et des candidats indépendants autorisés dans sa municipalité et ce, pour un même exercice financier. Afin de faciliter la « traçabilité » des contributions en argent de plus de 100 \$, ces dernières doivent être faites par chèque, virement de fonds ou carte de crédit (Bordeleau, 2003 : 26). Aussi, depuis 2001, les électeurs des municipalités assujetties au chapitre XIII de la LERM (les municipalités de plus de 5 000 habitants) peuvent obtenir un crédit d'impôt d'un maximum de 105 \$ pour leurs contributions électorales. L'incitatif fiscal aurait pour

---

<sup>5</sup> Projet de Loi 111: Diverses modifications législatives concernant le domaine municipal, articles 91 et 92. Un parti politique qui ne présente pas de candidat, peut obtenir le statut d'intervenant particulier s'il n'engage aucune dépense durant la campagne électorale.

<sup>6</sup> Rappelons qu'une contribution comprend non seulement les sommes en argent, mais aussi les biens et services fournis à titre gratuit à des fins politiques.

effet de démocratiser davantage le financement politique car cela permet d'augmenter le nombre de donateurs, tout en réduisant le montant des contributions (DGEQ, 1998 : 117). Cette mesure a été adoptée pour harmoniser les règles régissant le financement politique municipal avec celles du provincial, et ainsi réduire les difficultés de financement. Le tableau 1 permet d'évaluer les différences entre les deux paliers politiques en matière de contributions politiques. Au premier regard, les écarts apparaissent minimes : ils touchent exclusivement les montants autorisés en matière de plafonnement des contributions, de crédit d'impôt maximal et de seuil à partir duquel un reçu et la divulgation de l'identité du donateur sont obligatoires. Est-ce que les différences d'échelles justifient ces variations? Pourquoi ne pas harmoniser les montants alors qu'un nombre moins élevé d'électeurs dans les municipalités amène tout naturellement un montant total moins important de contributions?

**Tableau 1 : Les règles régissant les contributions politiques : La comparaison des échelles provinciale et municipale**

Provincial	Municipal
Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs	Droit de contribuer réservé aux seuls électeurs individuels de la municipalité
Plafond de 3000 \$ par électeur, à chacun des partis politiques et des candidats indépendants autorisés	Plafond de 1 000 \$ par électeur, à chacun des partis politiques et des candidats indépendants autorisés dans sa municipalité
Possibilité d'un crédit d'impôt maximal de 300 \$	Possibilité d'un crédit d'impôt maximal de 105 \$
Obligation de verser sa contribution à même ses propres biens	Obligation de verser sa contribution à même ses propres biens
Obligation pour le représentant officiel d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 200 \$	Obligation pour le représentant officiel d'émettre un reçu pour toute contribution et de divulguer l'identité des donateurs d'une somme de plus de 100 \$

Source : adapté de Bordeleau, 2003 : 24.

Quelles sont les autres sources de revenu des partis politiques? Premièrement, ces derniers peuvent réclamer jusqu'à 25 \$ annuellement comme frais d'adhésion au parti. Ce plafond est haussé à 50 \$ pour les partis politiques provinciaux. La limite annuelle permet d'imputer le revenu de l'adhésion à chaque exercice financier, ce qui évite que le parti réclame d'avance une somme pour plusieurs années alors qu'il va en bénéficier immédiatement (DGEQ, 1998 : 40). Auparavant, un parti politique pouvait profiter durant une année d'adhésions pluriannuelles, puis cesser ses activités l'année suivante.

Deuxièmement, au niveau provincial comme à l'échelle municipale, un parti politique peut organiser des activités politiques, pour lesquelles il impose un prix d'admission n'excédant pas 60 \$ par jour et par personne. La limite quotidienne prévient le scindement d'une même activité politique en sous parties pour lesquelles le prix maximal d'admission est exigé plusieurs fois.

Troisièmement, les partis politiques ou les candidats indépendants peuvent recueillir des dons anonymes lors d'une activité politique. Au palier municipal, cette source de revenus ne peut dépasser 20 % du total des contributions reçues durant un exercice financier. À l'échelle provinciale, il n'existe aucune limite semblable. Cette source de revenus demeure controversée car, comme l'indique le DGEQ dans une recommandation qui n'a pas été suivie jusqu'à maintenant : « L'expérience a démontré qu'il est impossible de contrôler efficacement la provenance des revenus et qu'il en a résulté des abus notoires. C'est pourquoi nous recommandons d'abolir totalement les dons anonymes afin d'augmenter la transparence du financement des partis politiques » (DGEQ, 1998 : 42)<sup>7</sup>. Malgré tout, ce type de revenu est toujours autorisé, autant au niveau provincial que municipal.

Quatrièmement, dans les villes de Montréal et de Québec, les partis politiques reçoivent une allocation annuelle. Depuis 2005, l'allocation est versée à tous les partis, peu importe qu'ils aient ou non des candidats élus au conseil municipal. L'allocation est calculée en fonction du nombre de voix obtenues à la dernière élection municipale à partir d'un montant global obtenu en multipliant le nombre d'électeurs par 0,35 \$. Au niveau provincial, le calcul est fait à partir de 0,50 \$ par électeur. Dans les municipalités de plus de 50 000 habitants, les partis politiques ont droit au remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat occasionnées par leurs conseillers. Les crédits consacrés à ce remboursement doivent équivaloir à au moins 1/15 de 1 % des autres crédits prévus au budget. À Montréal, c'est plutôt 1/30 de 1 %. De plus, selon l'article 474.0.2 de la *Loi sur les cités et ville* : « dans le cas de la Ville de Montréal, le crédit est divisé en un nombre de parts qui correspond au total que l'on obtient en additionnant le double du nombre de conseillers de la ville et le nombre de conseillers d'arrondissement. Deux parts sont destinées à chaque conseiller de la ville et une à chaque conseiller d'arrondissement ».

---

<sup>7</sup> Par exemple, même avec la limite de 20 %, il n'est pas impossible qu'une seule source "occulte" contribue jusqu'à concurrence de 20 % des contributions. Le DGEQ souligne que l'on a déjà vu jusqu'à 15 billets de \$1000 recueillis anonymement lors d'une activité (DGEQ, 1998 : 41).

Finalement, les partis politiques sont autorisés à contracter des emprunts auprès d'un établissement financier ou d'un électeur, en fonction du taux d'intérêt courant du marché. Il n'y a pas de limite pour un emprunt fait dans un établissement financier. Toutefois, un électeur ne peut cautionner ou prêter un montant supérieur à 10 000 \$ (à l'échelle provinciale, il n'y a pas de limite d'emprunt).

**Tableau 2 : Les règles régissant les autres sources de financement politique : la comparaison des échelles provinciale et municipale**

Provincial	Municipal
Sommes annuelles n'excédant pas 50 \$ versées par une personne physique pour son adhésion à un parti	Sommes annuelles n'excédant pas 25 \$ versées par une personne physique pour son adhésion à un parti
Frais d'admission à une activité politique, s'ils n'excèdent pas 60 \$ par jour et par personne	Frais d'admission à une activité politique, s'ils n'excèdent pas 60 \$ par jour et par personne
Dons anonymes recueillis au cours d'une activité politique : aucune limite n'est fixée, mais le rapport financier annuel doit mentionner le total ainsi que la nature, le lieu et la date de l'activité	Dons anonymes recueillis au cours d'une activité politique. Le montant total est limité à 20 % du total des contributions et le rapport financier annuel de l'entité politique doit mentionner le total ainsi que la nature, le lieu et la date de l'activité. Le montant excédant le maximum doit être remis au trésorier de la municipalité
Allocation annuelle de l'État: correspond à 0,50 \$ par électeur inscrit sur les listes électorales utilisées au cours des dernières élections générales et divisées entre les partis selon le % des voix obtenues par chacun d'eux	Selon la Loi sur les cités et villes, allocation annuelle aux partis de Montréal et de Québec correspondant à 0,35\$ par électeur inscrit sur les listes électorales utilisées au cours des dernières élections générales et divisées entre les partis selon le % des voix obtenues par chacun d'eux et remboursement des dépenses de recherche et de secrétariat des conseillers dans les municipalités de 50 000 habitants ou plus
Emprunt au taux d'intérêt courant du marché contracté auprès d'un établissement financier ou d'un électeur. L'emprunt devra être remboursé, à son échéance, avec des contributions	Emprunt au taux d'intérêt courant du marché contracté auprès d'un établissement financier ou d'un électeur, pour un maximum de 10 000 \$. L'emprunt devra être remboursé, à son échéance, avec des contributions

Source : Bordeleau, 2003 : 27.

Les sources de revenu sont également liées aux remboursements des dépenses électorales (et non les dépenses courantes) par la municipalité. Qu'est-ce qu'une dépense électorale? Selon la loi, c'est une sortie d'argent pour couvrir le coût de tout bien ou service utilisé pendant la période électorale pour : 1) favoriser ou défavoriser, directement ou indirectement, l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti; 2) diffuser ou combattre le programme ou la politique d'un candidat ou d'un parti; 3) approuver ou désapprouver des mesures préconisées ou combattues par un candidat

---

ou un parti; 4) approuver ou désapprouver des actes accomplis ou proposés par un parti, un candidat ou leurs partisans. La LERM définit non seulement ce qu'est une dépense électorale, mais établit également ce qu'elle n'est pas (article 453 de la LERM). En établissant cette liste, le législateur exclut certaines dépenses qui ne sont pas comptabilisées dans l'atteinte du plafond permis de dépenses électorales :

- Les frais de publication, dans un journal, un périodique ou un autre imprimé, d'articles, d'éditoriaux, de nouvelles, de chroniques ou de lettres de lecteurs;
- Les frais de diffusion par une station de radio ou de télévision d'une émission d'affaires publiques, de nouvelles ou de commentaires;
- Les frais indispensables pour tenir une convention pour le choix d'un candidat, qui comprennent le coût de la location d'une salle, de la convocation des délégués et de la publicité sur les lieux de la convention, mais qui ne peuvent inclure le coût d'une autre forme de publicité ni excéder 2 250 \$ dans le cas d'un candidat au poste de maire ou 750 \$ dans le cas d'un candidat au poste de conseiller.
- Les frais de transport d'une autre personne qu'un candidat, qui sont payés sur ses propres deniers et qui ne lui sont pas remboursés.
- Le coût des aliments et des boissons servis à l'occasion d'une activité à caractère politique lorsque ce coût est inclus dans le prix d'entrée déboursé par le participant.
- Les frais raisonnables engagés pour la publication de commentaires explicatifs de la loi électorale, pourvu que ces commentaires soient strictement objectifs et ne contiennent aucune publicité de nature à favoriser ou à défavoriser un candidat ou un parti.
- Les frais raisonnables ordinairement engagés pour l'administration courante du bureau permanent du parti.
- Les intérêts, courus entre le début de la période électorale et le 90<sup>e</sup> jour qui suit celui fixé pour le scrutin, sur tout prêt légalement consenti à un représentant officiel pour des dépenses électorales, à moins que ces intérêts soient déclarés dans le rapport de dépenses électorales.

- Les dépenses, dont le total pour la période électorale n'excède pas 200 \$, faites ou engagées pour la tenue de réunions, y compris la location de la salle et la convocation des participants, pourvu que ces réunions ne soient pas organisées directement ou indirectement pour le compte d'un candidat ou d'un parti<sup>8</sup>.

De façon générale, 50 % des dépenses sont remboursées par la municipalité. Cependant, pour y avoir droit, un parti politique ou un candidat indépendant doit être élu ou avoir obtenu au moins 15 % des votes<sup>9</sup>. Au palier provincial, cette mesure est plus généreuse car : 1) le pourcentage de vote à atteindre pour un parti politique est de 1 %; 2) les règles de remboursement différencient le parti et ses candidats. Cette distinction n'est pas faite à l'échelle municipale : seul le parti politique municipal, et non le candidat, obtient le remboursement. Cette différence semble s'expliquer par le degré d'organisation des partis politiques provinciaux et municipaux. Alors qu'il existe des instances de partis au niveau des circonscriptions électorales provinciales, il y en a rarement à l'échelle des districts électoraux municipaux. S'il en existe, leur fonctionnement est très incertain. Dans un tel contexte, seuls les partis politiques municipaux sont visés pour le remboursement. Toutefois, cette mesure fait en sorte que, toutes proportions gardées, le remboursement est moins important à l'échelle municipale que provinciale (tableau 3).

Par ailleurs, les candidats et les partis politiques provinciaux peuvent obtenir dès la réception des votes une avance de 35 % (calculée en fonction de la limite des dépenses électorales). Aucune mesure de ce genre n'existe pour les acteurs politiques municipaux. Cette spécificité de la loi régissant le financement municipal ne semble pas s'appuyer sur un contexte politique municipal particulier. On peut penser que cela désavantage les partis et candidats municipaux, car ils doivent assumer pendant plus longtemps des dépenses électorales, sans avoir droit à une avance. Comme le représentant officiel des partis ou des candidats indépendants doit avoir réglé toutes les dettes découlant de la campagne électorale avant de présenter son rapport financier pour obtenir un remboursement, l'impossibilité d'avoir recours à une avance rend la recherche de fonds plus périlleuse. *A contrario*, on peut penser que le processus de vérification du rapport de dépenses électorales, au bout duquel les partis peuvent obtenir leur remboursement, est beaucoup plus long à réaliser au niveau provincial qu'au niveau municipal. Du coup, l'enjeu de l'avance bénéficie d'un nouvel éclairage : l'avance

---

<sup>8</sup> Ne sont pas considérées comme des dépenses électorales les dépenses effectuées par un intervenant particulier, individuel ou collectif, dans le but de promouvoir son opinion, à la condition qu'il ne favorise ni ne discrédite un candidat ou un parti. Depuis 1998, les intervenants particuliers doivent toutefois obtenir une autorisation du DGEQ pour pouvoir dépenser, un maximum de 300 \$, et doivent rendre des comptes au DGEQ à la fin de la campagne (Bordeleau, 2003 : 22). Un intervenant particulier est soit un groupe, soit un individu qui ne sont ni des partis ni des candidats et qui veulent diffuser des idées qui ne sont défendues par aucun des partis politiques.

<sup>9</sup> La loi prévoit que le remboursement fait à un candidat indépendant ne doit pas excéder le total des dettes découlant de ses dépenses électorales et de sa contribution personnelle (limitée à 1 000 \$).

existe à l'échelle provinciale car c'est bien à ce niveau que les partis politiques risquent de souffrir des délais de vérification, causés par la complexité de l'exercice. Cela paraît d'autant plus vraisemblable que l'on peut imaginer qu'à l'échelle d'une circonscription, les dépenses sont beaucoup plus imposantes qu'à l'échelle infra locale du district municipal. Le casse-tête financier réside donc plutôt du côté du parti provincial que de celui de son comparse municipal. À cela, on peut toutefois ajouter une nuance : si les vérifications à faire dans une municipalité petite ou moyenne ne sont pas très longues, on peut croire qu'il en va tout autrement dans une grande ville comme Montréal. Du coup, le risque financier d'un parti politique montréalais est sûrement plus important que dans une ville de plus petite taille, ce qui pourrait justifier l'adoption d'une avance sur les remboursements des dépenses électorales pour Montréal. La pleine justification de cette proposition demande de vérifier les délais de vérification à Montréal.

**Tableau 3 : Les règles régissant le remboursement des dépenses électorales au Québec : comparaison des échelles provinciale et municipale**

Provincial	Municipal
Pourcentage = 50 % des dépenses faites et acquittées conformément à la loi	Pourcentage = 50 % des dépenses faites et acquittées conformément à la loi
Remboursement effectué par l'État	Remboursement effectué par la municipalité
Remboursement au parti s'il a obtenu au moins 1 % des votes valides Remboursement au candidat s'il a été élu ou a obtenu au moins 15 % des votes valides et, dans le cas d'un candidat indépendant non-élu, jusqu'à concurrence du montant des dettes découlant de ses dépenses électorales	Remboursement au parti, pour ses candidats s'ils ont été élus ou ont obtenu au moins 15 % des votes et, dans le cas d'un candidat indépendant, s'il répond également à une de ces deux conditions sans excéder le total des dettes découlant de ses dépenses électorales et de sa contribution personnelle.
Avance, correspondant à 35 % de la limite des dépenses électorales, sur le remboursement des dépenses, versée au candidat et au parti dès la réception des résultats du recensement des votes	Aucune avance

Source : Bordeleau, 2003 : 28.

Notons finalement que le financement de la vie politique provinciale, de même que municipale, est conditionnel à la désignation d'un représentant officiel. Ce dernier est le seul à avoir le droit de recueillir des fonds.

### 1.2.2 LE PRINCIPE DE LA DIGNITÉ DES ÉLECTIONS

Les dépenses électorales sont plafonnées en fonction de la taille des municipalités. Ce calcul se fait de façon graduelle : à chaque tranche de population supplémentaire, précisée par la loi, correspond un taux de remboursement différent. Ainsi, en 2009, un

montant de base de 5 400 \$ était permis pour la mairie, plus 0,42 \$ par personne inscrite sur la liste électorale de la municipalité sans excéder 20 000 électeurs, 0,72 \$ par personne appartenant à la tranche 20 001 – 100 000 électeurs et 0,54 \$ par personne comprise dans la tranche excédant 100 000 électeurs. Pour le poste de conseiller, les taux de remboursement sont moins élevés. Le plafond est constitué d'un montant de base de 2 700 \$, plus 0,42 \$ par personne inscrite à la liste électorale du district. Dans un rapport de 1998 sur le financement politique municipal, le DGEQ soulignait combien la fixation du taux de plafonnement en fonction de la taille de la population avait pour effet de désavantager les plus grandes villes : « ... plus le nombre d'électeurs à la mairie ou dans un district est élevé, plus le montant des dépenses permises *per capita* diminue » (1998 : 60). Cela vient notamment du fait que le taux de plafonnement pour la dernière tranche (plus de 100 000 habitants) est moins élevé que la tranche médiane (entre 20 000 et 100 000 habitants) : 0,54 \$ comparativement à 0,72 \$. À l'époque, le DGEQ proposait de simplifier et d'uniformiser le calcul du plafond de dépenses électorales en établissant un seul taux pour un candidat à la mairie, peu importe les échelles de population, de même que pour un conseiller, à la différence que pour ce dernier, on fixait également un seuil inférieur. Outre l'objectif de diminuer l'inégalité qui découlait du calcul prévu par la loi, le DGEQ faisait cette recommandation pour augmenter le seuil maximum de dépenses électorales, car une autre recommandation, qui a été retenue, avait pour conséquence d'augmenter les dépenses. Cette mesure touchait la publicité électorale (calcul des dépenses publicitaires dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'élection, voir le tableau en bas de page). Malgré ces recommandations, les dispositions relatives sont demeurées les mêmes (avec une légère augmentation des taux).

Par ailleurs, le calcul de la limite de dépenses est encore une fois plus généreux au niveau provincial : non seulement les taux de calcul du seuil sont plus élevés, il distingue également le parti politique et le candidat (tableau 4). De plus, ces taux sont ajustés en fonction de l'indice du prix à la consommation<sup>10</sup>. La LERM demeure silencieuse à cet égard.

Finalement, soulignons qu'en matière de publicité, la loi tient compte du fait que, contrairement à celle des élections provinciales, la date des élections municipales est connue d'avance. Avant que la législation sur la publicité n'entre en vigueur, cela amenait de l'affichage publicitaire bien avant le début de la campagne électorale. Pour contrer cette pratique, un parti politique ou un candidat doit maintenant déclarer les montants consacrés à la publicité depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'élection et ce,

---

<sup>10</sup> Pour faire face à la situation décrite au paragraphe précédent, le DGEQ avait également fait la proposition de tenir compte de l'indice du prix à la consommation. Toutefois, cette proposition n'a pas été retenue (DGEQ, 1998: 61).

jusqu'à la veille du scrutin. Notons également que, contrairement à ce qui se passe à l'échelle provinciale, les organisations partisanes ne sont pas interdites de publicité dans les sept jours suivant le décret officialisant les élections. Cela tient au fait que la date des élections municipales est fixée par la loi.

**Tableau 4 : Le calcul du plafond de dépenses électorales à l'échelle provinciale**

		Limites par électeur en vigueur du	
		1er avril 2008 au 31 mars 2009 (\$)	1er avril 2009 au 31 mars 2010 (\$)
<b>1.</b>	<b>Parti politique</b>	0,67	0,68
<b>2.</b>	<b>Candidat</b>		
2.1	Limite de base	1,15	1,17
2.2	Augmentation de la limite		
	dans les circonscriptions de : Duplessis, Rouyn-Noranda-Témiscamingue, René-Lévesque et Ungava.	0,28	0,29
	dans la circonscription des : Iles-de-la-Madeleine.	0,80	0,82
	lors d'une élection partielle	0,67	0,68

Source : DGEQ, consulté en décembre 2009.

### 1.2.3 LES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE TRANSPARENCE

Les dépenses électorales doivent être engagées par les agents officiels des partis ou des candidats. Ces derniers sont tenus de déposer un rapport détaillé des dépenses, accompagné de pièces justificatives (Bordeleau, 2003 : 19-20). Depuis 2001, cela comprend notamment le détail de certaines dépenses de publicité ainsi que les dépenses pour des biens et des services, pour la location de locaux et pour les voyages et les repas. L'exercice des fonctions de l'agent officiel comprend aussi la production d'un rapport financier annuel qui, dans le cas d'un parti, doit être accompagné du rapport d'un vérificateur dans le cas où les recettes excèdent 5 000 \$ (article 488 de la LERM). Le rapport financier doit inclure un relevé général des revenus du parti, notamment les revenus provenant des contributions (article 480 de la LERM). De plus, l'identité et les coordonnées de tous les électeurs ayant fait des contributions qui totalisent plus de 100 \$, de même que le montant total de leurs contributions, doivent être indiqués sur le rapport (articles 481 de la LERM).

#### 1.2.4 LA PRÉVENTION DE LA CORRUPTION

La loi prévoit plusieurs sanctions afin d'assurer l'application des différentes mesures de vérification et d'analyse des plaintes (Barry, 2000 : 8). Tout d'abord, la mesure la plus sévère est le retrait de l'autorisation d'un parti ou d'un candidat indépendant par le Directeur général des élections (Barry, 2000 : 8). Des amendes sont également prévues suite à des contributions illégales. Elles varient entre 500 \$ et 10 000 \$ pour une personne physique, et de 1 500 \$ à 25 000 \$ pour une personne morale (Bordeleau, 2003 : 29). Finalement, certaines infractions graves, comme la falsification de documents, peuvent valoir à leur auteur la perte de ses droits électoraux pour une durée de cinq ans (Barry, 2000 : 9).

Par ailleurs, la DGEQ offre un guide et des capsules de formation en ligne sur le financement et le contrôle des dépenses électorales aux représentants et agents des partis et des candidats indépendants. Plusieurs séances de formation sont aussi offertes aux greffiers, aux secrétaires-trésoriers et aux présidents d'élection, tous chargés de fonctions électorales durant la campagne électorale, pour s'assurer que chacun connaisse bien les modalités de la loi.

\*\*\*

Quelles raisons pourraient justifier le fait que les modalités régissant le financement politique soient différentes aux échelles provinciale et municipale? Cette différence semble aller de soi en raison des dissemblances dans l'organisation politique et dans la taille des populations concernées. En extrapolant, nous pourrions dire que des compétences municipales plus mineures, comparativement aux responsabilités stratégiques du palier provincial (comme la santé et l'éducation par exemple), de même qu'un écart de population important entre les deux échelons, pourraient expliquer des traitements différents. Si on pousse cette logique plus loin, cela laisserait entendre que la démocratie comporterait des enjeux plus complexes à l'échelon provincial, ce qui signifie que le financement politique serait plus important afin d'assurer l'organisation des acteurs politiques et de présenter ces enjeux complexes à l'électorat. Dans une telle optique, la municipalité ne représenterait pas nécessairement une démocratie périphérique, mais son contexte politique ne nécessiterait pas un déploiement organisationnel aussi important qu'aux échelons supérieurs. Ce type d'argument semble raisonnable. Toutefois, on peut se demander pourquoi le législateur ne tient pas compte de la différence de taille et de complexité des enjeux en comptant simplement sur la proportionnalité : les dépenses et les contributions seront toujours moins importantes à

---

l'échelle municipale, même avec des taux de calcul semblables à ceux pratiqués au niveau provincial, car le bassin de population est moins élevé. Dans un tel contexte, pourquoi établir des taux distincts?

Cependant, dans cette discussion, nous devons tenir compte du fait que les différences entre les systèmes de financement provincial et municipal n'ont pas toutes le même effet sur la vie politique municipale.

Plusieurs des différences entraînent en fait des écarts dans les revenus potentiels (toutes proportions gardées). C'est notamment le cas pour les contributions, l'adhésion, les dons anonymes, l'allocation aux partis. Avant de conclure que cette variation est problématique, il faut s'interroger sur le niveau de revenus des partis politiques municipaux. Les sommes auxquelles ils ont droit sont-elles suffisantes pour remplir leur rôle?

Aucune indication dans les écrits québécois n'affirme une telle chose. La seule remarque est celle faite en 1998 par le DGEQ, selon laquelle un taux de plafonnement progressif des dépenses électorales, établi en fonction de la taille de la population, désavantage les grandes villes qui, de la sorte, ont un niveau de remboursement *per capita* moins élevé. Cela est principalement dû au caractère faussement progressif du taux. Par exemple, pour le poste à la mairie, les partis politiques des villes de plus de 100 000 habitants reçoivent moins pour le dernier quantile de population que dans les villes moyennes, où le quantile médian est plus élevé (0,54 \$ versus 0,72 \$ pour la tranche entre 20 001 et 100 000 de population). Le DGEQ soulignait alors que ce déséquilibre allait devenir d'autant plus critique à partir du moment où les dépenses publicitaires allaient être comptabilisées à partir du 1<sup>er</sup> janvier de la date d'élection. Si cette dernière recommandation a été adoptée, l'écart entre les taux de plafonnement des dépenses électorales a été maintenu. On peut donc penser que les partis politiques des grandes villes, comme Montréal, disposent proportionnellement de moins de budget que les autres municipalités, car un plafond plus bas *per capita* entraîne un taux de remboursement plus bas *per capita*. Toutefois, rappelons qu'à Montréal et à Québec, les partis politiques ont droit à une allocation annuelle qui peut compenser cette disproportion. Est-ce suffisant pour la combler complètement? Seule une enquête plus approfondie nous permettrait de le dire et permettrait alors de bien évaluer l'effet des écarts avec les règles en vigueur à l'échelle provinciale sur le financement politique municipal.

La comparaison du montant de dépenses réalisées en fonction du taux de dépenses permis indique à cet égard que les partis politiques municipaux utilisent dans les mêmes proportions le plafond de dépenses fixé par la loi que les partis provinciaux (tableau 5).

Aucun parti politique n'atteint le maximum permis et seul le Parti libéral du Québec dépasse la barre du 80 % de pourcentage utilisé. Est-ce parce que les partis n'ont pas les moyens d'atteindre ce seuil? La question demeure ouverte et devrait être constitutive de la réflexion sur la nécessité ou non d'harmoniser les modalités de financement des deux paliers politiques.

**Tableau 5 : Les dépenses permises et effectuées des principaux partis politiques provinciaux et montréalais, scrutin municipal de 2005 et scrutin provincial de 2008<sup>11</sup>**

	Partis provinciaux				Partis municipaux	
	ADQ	PLQ	PQ	QS	VM	UM
Dépenses permises	10 493 369 \$	10 493 369 \$	10 493 369 \$	10 269 992 \$	2 365 420 \$	2 365 420 \$
% utilisé	29 %	82 %	68 %	5,8 %	87 %	77 %

Sources : Scrutin provincial : DGEQ. *Récapitulation des dépenses électorales des partis et de leurs candidats lors des élections générales du 8 décembre 2008*. Scrutin municipal : Données tirées du *Sommaire du rapport des dépenses électorales des partis politiques autorisés et des rapports des candidats : Élections générales du 6 novembre 2005* publié par la Ville de Montréal.

Le problème dans les disparités entre les échelles provinciale et municipale réside davantage dans les effets organisationnels de tels écarts. À cet égard, on doit se demander pourquoi les partis politiques municipaux n'ont pas droit à une avance sur le remboursement des dépenses comme leurs comparses provinciaux peuvent en bénéficier, dès que la répartition des votes est connue? Nous pouvons faire l'hypothèse que cela entraîne un stress financier plus important pour les partis politiques municipaux, surtout à Montréal, où les partis politiques peuvent être potentiellement soumis aux mêmes délais de vérification qu'à l'échelle provinciale. À tout le moins, cette réflexion devrait être engagée pour les candidats indépendants qui ont les reins moins solides. Ceci est particulièrement important si on désire conserver la possibilité de candidatures indépendantes. En outre, il est difficile d'estimer l'importance du casse-tête financier seulement à l'aune des montants en chiffre absolu. Un montant peut paraître ridicule à l'échelle d'une organisation partisane provinciale, mais gargantuesque pour un parti municipal et plus encore pour un candidat indépendant. Cela conditionne sans doute leurs stratégies de campagne.

Par ailleurs, les écarts dans les taux de remboursement de dépenses électorales peuvent avoir un effet majeur sur le système partisan municipal. En effet, alors qu'un parti au niveau provincial peut espérer une indemnisation s'il recueille seulement 1 % des votes, ce taux s'élève à 15 % à l'échelle municipale. Ce mode de paiement risque d'atteindre

<sup>11</sup> Ces données tiennent compte des plafonds de dépenses électorales et des dépenses électorales attribuées aux partis politiques et à leurs candidats.

plus qu'à l'échelle provinciale le pluralisme idéologique car les petits partis ne peuvent survivre et arriver, à moyen terme, à s'imposer comme des acteurs politiques importants. Cela menace en effet la stabilité des organisations partisanses et leur pérennité. Toutefois, notons que les changements apportés en 2005 réduisent ce problème à Québec et Montréal car maintenant, les partis politiques obtiennent une allocation, peu importe qu'ils aient un candidat élu ou qu'ils aient recueilli un nombre minimal de vote. L'allocation est déterminée en fonction du nombre de voix amassées. Cet assouplissement de la législation n'efface toutefois pas les taux de remboursement différents. Cette disparité, malgré tout, explique peut-être pourquoi les partis politiques municipaux souffrent d'une grande précarité et d'un faible degré organisationnel. Pourtant, les partis politiques municipaux ont été reconnus par le législateur pour améliorer la compétition électorale. Cela passe nécessairement par une institutionnalisation plus forte des groupes partisans.

Au total, il y a lieu de souhaiter le maintien et la continuité de l'objectif d'harmonisation des deux législations. Dans un contexte marqué par la formation de villes élargies, comme la métropole montréalaise, il devient de plus en plus caduc de maintenir une distinction entre les entités politiques, en matière de démocratie du moins.

#### 1.2.4.1 Le Projet de loi 78

Le 25 novembre 2009, soit quelques semaines après les élections municipales, le ministre responsable de la Réforme des institutions démocratiques, Claude Béchar, a présenté le Projet de loi 78<sup>12</sup>. Si ce dernier est adopté dans sa forme initiale, il modifiera substantiellement la carte électorale provinciale, de même que les règles de financement des partis politiques, tant au niveau provincial que municipal. Rappelons qu'à Montréal, en pleine campagne électorale, des médias ont fait des allégations voulant que Benoit Labonté, l'ex-chef du parti Vision Montréal, ait reçu des sommes d'argent importantes de la part d'entrepreneurs lors de sa campagne à la chefferie. Après s'être retiré de la campagne électorale, en entrevue télévisée, M. Labonté a fait son *mea culpa* et a affirmé qu'il existait un système de prête-noms dans le financement des partis montréalais. Certaines informations qu'il a dévoilées permettent même de croire que ce système de financement occulte touche également les partis au niveau provincial. Ces allégations ont relancé un débat sur la pertinence de conserver un financement populaire. De nombreuses personnalités publiques ont réclamé sans succès que le gouvernement mette sur pied une Commission d'enquête publique. C'est dans ce contexte que le ministre Béchar a soumis aux parlementaires le Projet de loi 78, qui conserve un financement

---

<sup>12</sup> Loi modifiant la Loi électorale concernant la représentation électorale et les règles de financement des partis politiques et modifiant d'autres dispositions législatives.

populaire mais en resserre les règles. Des consultations publiques seront tenues devant la Commission des institutions à partir du 16 février. La principale pomme de discorde entre le gouvernement et l'opposition touche la question de savoir si le projet de loi devrait être scindé afin de séparer les points qui sont liés à la carte électorale de ceux liés au financement électoral.

La principale nouveauté qu'apporte le Projet de loi 78 concerne l'encadrement du financement d'une campagne à la direction d'un parti politique. De façon générale, les règles proposées sont largement inspirées de celles qui régissent le financement des partis provinciaux et municipaux. Par exemple, seul un électeur sera autorisé à verser une contribution en faveur d'un ou de plusieurs candidats. Par ailleurs, le parti aura le loisir de déterminer le montant maximal pour les dépenses permises par les candidats. C'est au représentant du parti qu'incombera la responsabilité de gérer les contributions faites aux candidats et chacun d'entre eux devra avoir un agent officiel qui sera responsable des dépenses occasionnées durant leur campagne. Tous deux devront produire un rapport détaillé. La seule différence concerne le montant total des contributions pouvant être versées par un électeur. Pour les partis provinciaux, ce montant ne pourra dépasser 3 000 \$ durant une même campagne, tandis qu'il sera fixé à 1 000 \$ au palier municipal.

Au sujet du financement des partis politiques, le Projet de loi 78 prévoit une augmentation de l'allocation publique, mais uniquement pour les partis provinciaux. Ce montant passera de 0,50 \$ à 0,82 \$ par vote.

Quant aux contributions en argent, un crédit d'impôt additionnel de 85 % deviendra applicable sur les contributions de moins de 35 \$ au niveau municipal et de moins de 100 \$ au niveau provincial. Cette mesure aurait pour conséquences d'augmenter légèrement le crédit d'impôt maximal, mais l'intention première du législateur est ici d'inciter plus d'électeurs à faire des petites contributions aux partis politiques.

Par ailleurs, fait notable, les dons anonymes seront désormais interdits à tous les paliers.

Enfin, le Projet de loi 78 propose que les amendes soient majorées substantiellement. Le montant de l'amende maximale pour une contravention passerait à 20 000 \$ pour une personne physique et 60 000 \$ pour une personne morale. De plus, une nouvelle mesure propose que les personnes reconnues coupables ne puissent plus obtenir de contrat public pour une période de cinq ans. Ces deux dernières mesures s'appliqueraient tant au niveau provincial que municipal.

---

En conclusion, si le Projet de loi 78 est adopté, les modifications viennent à la fois réduire et accroître l'écart entre les paliers provincial et municipal. En ce qui concerne le financement d'une campagne à la direction, mis à part le montant total des contributions qu'il est permis à un électeur de verser à un candidat, les mêmes règles s'appliquent aux deux paliers. Il en est de même pour le crédit d'impôt additionnel de 85 % qui est applicable sur les petites contributions. Toutefois, la différence entre les paliers quant au montant maximal imposable demeure. De façon générale, l'idée voulant que les électeurs puissent contribuer davantage au palier provincial est maintenue. Là où l'écart s'accroît, c'est dans le montant alloué à l'allocation publique versée aux partis politiques. Alors qu'elle est augmentée au provincial, elle demeure la même au municipal. Malgré les récentes allégations de financement occulte survenues au niveau municipal, le ministre Béchard n'a jamais envisagé de hausser le financement public qui est alloué aux partis politiques municipaux. Toutefois, il se dit ouvert à l'étude d'éventuelles demandes de la part des villes. Plusieurs acteurs qui sont en faveur d'une augmentation du financement public ont d'ailleurs manifesté leur incompréhension devant cette position et comptent soumettre des propositions au ministre lors de la consultation prévue à cet effet en février 2010 (Chouinard, 2009). Enfin, le Projet de loi 78 prévoit une harmonisation du montant maximal des amendes et de certaines sanctions entre les deux paliers.



## **2. L'ÉTUDE DU FINANCEMENT POLITIQUE MUNICIPAL : QUELQUES HYPOTHÈSES**

Les recherches empiriques sur le financement politique au palier municipal sont assez rares. Les raisons de cette lacune sont incertaines. On peut penser que, comme pour d'autres études touchant le champ municipal, des analyses sont rarement faites car le « coût » pour obtenir des informations est important. Même si les données sont centralisées, par le ministère chargé de la régulation municipale par exemple, les informations doivent souvent être complétées par une analyse de terrain. Il devient alors difficile de faire des études de plusieurs municipalités et/ou de plusieurs élections municipales. Ainsi, contrairement aux échelons supérieurs, la cueillette des données peut s'avérer assez frustrante. Par ailleurs, le financement politique est un thème de recherche aride, autant à l'échelle municipale qu'aux paliers supérieurs. Le principal enjeu du financement politique est le contrôle des dons privés afin de contrer l'influence indue d'intérêts particuliers sur la vie publique. Or, si l'étude comparative de la législation permet d'apprécier les différents modèles d'encadrement, il est plus difficile d'avoir accès à des données qui démontreraient les abus. Pour faire cela, il serait nécessaire de faire une enquête interne des partis politiques. Même pour le DGEQ, cette tâche s'avère complexe :

Des difficultés nouvelles se conjuguent aux responsabilités croissantes de l'Institution. Depuis quelques années en effet, notre institution fait face à un nombre croissant de refus de collaborer à ses enquêtes. De plus en plus de personnes refusent de répondre aux questions de nos enquêteurs ou même de les rencontrer. Nos enquêteurs doivent utiliser plus souvent les pouvoirs de contrainte pour obtenir l'information qu'ils recherchent (Blanchet, 2003).

Les analyses demeurent dans l'ordre de l'interprétation de la loi ou de la compilation des délits en matière électorale. Les enquêtes empiriques se penchent généralement sur la forme du financement politique et son influence sur les résultats électoraux. L'objectif est alors d'estimer comment la quantité de fonds amassés détermine le vote. Les quelques études répertoriées concernent des villes américaines et tentent généralement de répondre à deux grandes questions : 1) le profil du candidat influence-t-il la quantité de fonds amassés dans les campagnes électorales; 2) les sommes récoltées ont-elles un impact sur les résultats des élections? Même si le système municipal québécois est très différent des modèles qui prévalent aux États-Unis, il nous semblait important d'examiner les liens entre les revenus des partis et des candidats indépendants et les résultats électoraux, afin d'établir un cadre préliminaire d'enquête. Ce cadre nous servira de guide pour interpréter les données dont nous disposons sur le financement politique à Montréal. Nous y ajoutons également la contribution des seules

études sur le financement politique municipal au Québec, selon lesquelles les partis politiques peuvent avoir des stratégies différenciées de financement et de dépenses électorales. Le cadre d'enquête proposé demeure une première ébauche qui demande à être améliorée pour réaliser des enquêtes ultérieures.

## **2.1 Les contributions amassées en fonction du profil des élus**

L'une des hypothèses les plus courantes dans les recherches sur les contributions politiques laisse entendre que le fait d'être déjà élu ou non a un effet. Les élus en poste ont plus de facilité à amasser des contributions que les nouveaux candidats. De même, les nouveaux candidats qui se mesurent à des candidats d'expérience ont moins de budget que les candidats qui se présentent à un poste vacant, c'est-à-dire pour lequel la compétition politique est plus équilibrée (entre deux nouveaux candidats) (Fleischmann et Stein, 1998 : 675; Krebs, 2001 : 548). En plus de remarquer que les contributions provenaient surtout des entreprises et allaient majoritairement aux candidats aux postes importants, Fleischmann et Stein ont confirmé, pour Atlanta et St-Louis, que les candidats en réélection obtiennent plus des deux tiers de toutes les contributions versées, à l'exception de ceux qui ont peu de dépenses parce qu'ils sont élus sans opposition (Fleischmann et Stein, 1998 : 681-684). Dans une recherche comparée entre Los Angeles et Chicago, Krebs (2001) conclut lui aussi que le fait d'être en réélection influence grandement la somme des contributions obtenues. De plus, il remarque que le fait de concourir pour un siège vacant a un certain effet positif sur les sommes amassées. Krebs relève également une certaine influence de l'expérience politique (avoir participé à des campagnes, etc.) sur le montant total des contributions recueillies.

Une autre hypothèse de recherche tient au profil sociologique des élus : les candidats des minorités culturelles et les candidates auraient plus de difficulté à amasser des fonds (Fleischmann et Stein, 1998 : 675). Cette question est particulièrement importante puisqu'on peut croire, par extrapolation, qu'un accès inégal aux contributions politiques réduit les chances de ces candidat(e)s d'être élu(e)s. Arrington et Ingalls (1984) se sont penchés sur le cas des afro-américains. Leur hypothèse suggère que les électeurs afro-américains contribuent moins que les blancs à la politique et versent surtout leurs contributions à des candidats à la peau noire, qui recueilleraient, par le fait même, moins de fonds que les Blancs. Néanmoins, leur recherche permet toutefois de dire que les candidats à la peau noire sont aussi bien financés que les Blancs, dans la ville étudiée, puisque les électeurs noirs, bien que moins fortunés, concentrent leurs dons. Ils donnent en effet à un petit nombre de candidats. Les chercheurs constatent également que les candidats à la peau noire reçoivent plus de votes pour chaque dollar dépensé (Arrington et Ingalls, 1984 : 582-83). Arrington et Ingalls (1991) se sont aussi penchés sur le cas

des femmes candidates. Selon leur étude, les candidates obtiennent des dons de sources différentes des candidats. Elles recueillent également des contributions de plus petits montants en moyenne que les hommes. Finalement, les femmes sont plus portées à donner aux candidates qu'aux candidats. Aussi, les candidates dépendent moins de leur fortune personnelle que la moyenne des candidats (Arrington et Ingalls, 1991 : 75). Les auteurs de cette étude remarquent également qu'il existe, parmi les candidats, un groupe d'hommes qui briguent les suffrages avec très peu de fonds (et très peu de succès), alors que les candidates disposent toutes d'un budget minimal. Cela laisse entendre que les candidates sont plus sérieuses (Arrington et Ingalls, 1991 : 71). Finalement, comme pour les candidats de la minorité noire, les candidates obtiennent plus de votes pour chaque dollar investi que les candidats (Arrington et Ingalls, 1991 : 74-75), et elles arrivent à amasser un budget total pratiquement équivalent à celui des hommes (un peu plus lors des primaires, un peu moins lors des élections générales).

En ce qui concerne la relation entre le budget des candidats et leur succès électoral, il est plutôt hasardeux de chercher à établir des corrélations, en raison de la complexité du phénomène électoral et des multiples facteurs, autant individuels que collectifs, qui peuvent influencer le vote. En effet, même si l'on établit des corrélations, il faut encore pouvoir expliquer les liens. La plupart des études quantitatives sur le sujet se limitent à constater les relations, laissant à d'autres le projet d'approfondir les hypothèses. Ainsi, leurs résultats sont plus indicatifs qu'explicatifs. La prudence est donc nécessaire dans l'interprétation des études sur ce thème.

Dans une recherche sur Cincinnati couvrant les campagnes de 103 candidats au cours de cinq élections consécutives, sur une période de 10 ans, Lieske (1989) a démontré qu'il existe une relation logarithmique entre le montant dépensé et le nombre de votes obtenus, suggérant une diminution du « retour sur investissement » associé à l'augmentation des dépenses, et un plafonnement à un certain seuil (Lieske, 1989 : 159; voir aussi Fleischmann et Stein, 1998 : 676). Dans la même veine, Krebs (1998) conclut à partir de 15 ans d'élections municipales à Chicago que les dépenses électorales ont un effet positif significatif sur le nombre de votes obtenus. Toutefois, dans le cas d'élus déjà en poste, ce n'est pas tant les sommes qu'ils dépensent eux-mêmes qui sont corrélées avec des gains de votes, mais les sommes que leurs opposants dépensent qui sont corrélées avec des pertes de votes. En outre, Krebs établit également deux autres facteurs importants du succès électoral : 1) le fait d'être en réélection; 2) l'appui donné par un représentant des partis politiques nationaux (en l'occurrence, à Chicago, le Parti démocrate) (1998 : 928). Gierzynski, Kleppner et Lewis (1998) ont eux aussi démontré l'influence des dépenses électorales sur la part de votes obtenus, en contrôlant statistiquement plusieurs autres variables dans une étude de deux élections à Chicago.

Johnston (1986) a également isolé l'influence des dépenses électorales locales parmi une longue liste de variables pouvant déterminer le vote, lors de l'élection générale de 1983 en Angleterre. La corrélation positive répond selon lui à une logique informationnelle : plus les dépenses sont importantes, meilleure est l'information sur un candidat, ce qui expliquerait la variation géographique des comportements électoraux. À l'opposé, dans leur étude d'Atlanta et St-Louis, Fleischmann et Stein démontrent que le financement n'est pas une variable déterminante pour prédire le résultat des élections, une fois plusieurs autres variables contrôlées (1998 : 687).

\*\*\*

La comparaison entre les villes américaines et québécoises demeure limitée en raison des caractéristiques différentes du système politique municipal. Aux États-Unis, les élections municipales sont majoritairement non partisans, donc très personnalisées, alors qu'à Montréal, ce qui nous intéresse est précisément le financement des partis politiques. Cependant, nous pouvons retenir de ces études que le fait d'être un élu déjà en poste ou de se présenter pour la première fois comme candidat est une piste intéressante à explorer. Rappelons que certaines localités américaines ont justement mis en place un système de financement public partiel des campagnes municipales, fixé des limites aux contributions et des durées maximales de mandats afin de contrer cette inégalité des chances entre les candidats (Krebbs, 2001 : 539).

## **2.2 Les partis politiques et les modes différenciés de financement**

Dans une des seules études sur les partis politiques municipaux au Québec, Louise Quesnel a traité de la question du financement des partis politiques municipaux, en faisant l'hypothèse que les partis politiques peuvent avoir des stratégies de financement et de dépenses différentes (1978). Cette étude n'est plus adaptée à la situation actuelle car les analyses tiennent compte des pratiques des partis politiques avant l'adoption de la LERM (1988). Cependant, la recherche sur les partis politiques à Québec lors des élections de 1989 se déroule dans le contexte législatif actuel. Quesnel et Belley constataient alors que le Rassemblement populaire de Québec (RPQ) dépense une moins grande part de son maximum permis que le Parti civique de Québec (PCQ) (83 % par rapport à 98 %). Les auteurs associent cet écart à une plus grande expérience électorale du PCQ, et à des coffres mieux garnis, comparativement au RPQ, à qui l'on prête plus difficilement et « qui se montre plus prudent devant l'incertitude des remboursements » (Quesnel et Belley, 1991 : 149). En ce qui concerne la ventilation des dépenses, le PCQ a dépensé une plus grande proportion de son budget en publicité

---

(61 %) comparé au RPQ (42 %), ce dernier ayant par ailleurs dépensé plus en location de locaux et en voyages et repas, renforçant de la sorte son organisation électorale (Quesnel et Belley, 1991 : 151). Ces analyses pionnières et uniques au Québec indiquent que les partis politiques peuvent être distingués en fonction de leur stratégie de financement. Cette piste mérite d'être suivie pour analyser les forces politiques montréalaises.



### 3. LE FINANCEMENT POLITIQUE À MONTRÉAL : PORTRAIT DES ÉLECTIONS DE 2001

Dans cette section, nous proposons un cadre d'enquête sur le financement politique à Montréal à partir du scrutin de 2001. Ce plan d'analyse demeure toutefois préliminaire car, sans la possibilité de comparer avec des scrutins antérieurs ou ultérieurs, il devient difficile de confirmer nos pistes d'analyse ainsi que la méthode adoptée. Rappelons que le contexte particulier des élections montréalaises de 2001 rend difficile tout travail comparatif. Le regroupement de la ville centre de Montréal et de ses 27 voisines a donné naissance à une nouvelle ville élargie dont le système politique est largement différent de celui qui prévalait dans les anciennes municipalités. C'est pourquoi une analyse du financement politique sur plusieurs années est difficilement réalisable. Par ailleurs, les données sur le financement politique du scrutin de 2005 ne sont pas encore disponibles au moment d'écrire ce rapport. Notre cadre d'enquête se veut donc une invitation à continuer l'exercice avec les résultats des scrutins ultérieurs à 2001.

Malgré ces limites, les études empiriques du financement politique local, examinées à la section précédente, permettent d'explorer les données sur le scrutin de 2001 à partir de certaines pistes pertinentes. Six avenues sont examinées :

1. Les différences supposées entre les *candidats en réélection* et les autres.
2. Les différences supposées entre les *candidates* et les candidats.
3. Les relations supposées entre *le financement et le succès électoral*.
4. Les différences dans le financement des campagnes pour *les postes* importants (mairie) par rapport aux autres postes;
5. L'avantage supposé des candidats des partis par rapport aux *candidats indépendants*,
6. La comparaison des *partis politiques*.

Une base de données a été créée à partir des 294 candidats aux élections de 2001 pour vérifier ces hypothèses. Nous avons colligé tout ce qu'il nous était possible de savoir à propos des candidats : le sexe, l'appartenance partisane, l'ancienneté politique, le poste convoité, le succès électoral, le plafond de dépenses autorisées, le montant des dépenses électorales, les contributions recueillies, etc. Un document synthèse du Directeur général des élections sur le financement et le contrôle des dépenses électorales des élections municipales de 2001 est notre principale source de données. Ces informations

ont été complétées par les rapports de dépenses électorales des partis et des candidats indépendants, ainsi que par les états financiers de 2001 des partis et des candidats indépendants. Des données sur l'expérience politique des candidats ont aussi été recueillies en consultant les archives des anciennes municipalités à propos des élections précédentes. Deux méthodes de calcul sont utilisées pour chaque hypothèse :

- L'évaluation des contributions des candidats indépendants. Comme il n'est pas possible d'isoler de façon individuelle les contributions des candidats des partis politiques, nous nous sommes rabattus sur l'analyse des recettes des candidats indépendants. Ces dernières servent alors de premiers tests pour évaluer certaines relations. Cette méthode n'est pas idéale car les candidats indépendants sont plutôt marginaux à Montréal. Les résultats tirés de ces calculs sont donc indicatifs : ils représentent un début de démonstration.
- L'évaluation des dépenses électorales de tous les candidats (indépendants ou partisans). Cette deuxième méthode sert bien souvent à compléter la première, pour confirmer ou nuancer les résultats obtenus avec le calcul des contributions. L'estimation des dépenses électorales se fait en fonction de la part du plafond de dépenses permises utilisée par chaque candidat.

Les principaux protagonistes de l'élection de 2001 sont les partis Équipe Bourque-Vision Montréal (VM) et Équipe Tremblay-Union des citoyens et des citoyennes de l'Île de Montréal (UCIM). Le Parti Éléphant Blanc de Montréal a aussi présenté un candidat à la mairie, ainsi qu'à 26 postes de conseillers de ville, le tout sans effectuer de dépenses électorales. De plus, 55 personnes se sont présentées à titre de candidats indépendants autorisés, dont sept à la mairie. Six personnes se sont présentées comme candidats indépendants sans autorisation. Cette absence de statut leur interdit de recueillir des contributions. C'est pourquoi nous les excluons de l'analyse.

### **3.1 Les candidats sortants**

Selon plusieurs études sur le financement politique, les candidats déjà en poste auraient plus de facilité que leurs concurrents à recueillir des contributions politiques, en raison soit de leur expérience politique, soit des réseaux qu'ils se sont constitués au cours de leur mandat, soit de leurs chances présumées d'être réélus, ou encore, toutes ces raisons. Pour vérifier cette hypothèse, nous devons examiner les candidats indépendants car seuls ces derniers recueillent des fonds pour l'usage exclusif de leur candidature. Le financement des candidats partisans s'inscrit dans une logique plus complexe. Il est donc difficile d'isoler les candidats partisans pour juger de l'influence de leur ancienneté politique sur les sommes recueillies.

En 2001, 18 candidats indépendants étaient en réélection, sur un total de 54 candidats indépendants autorisés. Si nous excluons les 14 candidats indépendants autorisés qui n'ont recueilli aucune contribution, nous constatons que les candidats en réélection ont recueilli, en moyenne, 27 contributions chacun, totalisant une moyenne de 5 036 \$ par candidat, alors que les autres candidats indépendants ont recueilli, en moyenne, 12 contributions chacun, pour un total moyen de 2 075 \$. Il est à noter également que les contributions recueillies par les candidats en réélection sont, en moyenne, légèrement plus élevées que celles obtenues par les autres candidats indépendants, la contribution moyenne des premiers ayant été de 331 \$ alors que celle des seconds a été de 279 \$ (tableau 6).

**Tableau 6 : Moyennes de contributions récoltées, candidats indépendants, en fonction de l'ancienneté**

	Nombre de contributions	Montant total recueilli	Montant de la contribution moyenne
<b>Candidats en réélection (18)</b>	27	5 036 \$	331 \$
<b>Autres candidats (22)</b>	12	2 075 \$	279 \$

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés* fournis par ceux-ci au DGEQ.

Ainsi, à partir de l'examen des candidatures indépendantes<sup>13</sup>, il est permis de constater que les **candidats sortants ont eu plus de facilité à recueillir des contributions électorales que les candidats qui se présentaient pour la première fois.**

Cette analyse ne peut s'étendre aux candidats des partis, car les contributions partisans sont exclusivement recueillies par les représentants officiels des partis. Une façon de contourner ce problème est de comparer les dépenses électorales. En effet, il est permis de croire que les candidats sortants ont tendance à dépenser plus en raison de leur expérience politique. Comme ils sont confiants de leur succès électoral, ils dépensent davantage car ils sont plus assurés d'obtenir le remboursement de la moitié de leurs déboursés. Ce calcul est fait à partir du pourcentage de dépenses permises par la loi dépensé dans les faits<sup>14</sup>. Un tel pourcentage a été évalué pour chaque candidat, selon la part de son maximum qu'il a dépensée.

<sup>13</sup> Notons toutefois que notre analyse ne permet pas de différencier les candidats indépendants qui se sont déjà présentés sous la bannière d'un parti de ceux qui sont indépendants, sans expérience d'élus au sein d'une organisation partisane.

<sup>14</sup> Nous rappelons que chaque candidat se voit attribuer un plafond de dépenses, calculé en fonction du nombre d'électeurs dans sa circonscription.

**Tableau 7 : Moyennes des dépenses électorales, en % des dépenses permises, en fonction de l'ancienneté des candidats**

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Candidats en réélection (123)</b>	78
<b>Autres candidats (126)</b>	68

\*Ces moyennes excluent les candidats non-autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Sur les 249 candidats autorisés à dépenser et qui ont dépensé (candidats indépendants et des partis confondus), 123 étaient en réélection en 2001. En moyenne, **les candidats sortants dépensent plus que les autres candidats**, ces pourcentages s'élevant respectivement à 78 % et à 68 % (tableau 7). Ce deuxième calcul semble donc confirmer que les candidats sortants ont plus de facilité à recueillir des contributions que les candidats qui se présentent pour une première fois. On peut dès lors supposer que le fait de profiter de sommes plus importantes les avantage. Dans un tel contexte, la première élection demeure un défi majeur.

Est-ce que ce déséquilibre influence la répartition des dépenses? Est-ce que le fait de profiter de sommes plus importantes entraîne des stratégies différentes de financement? Il semble que non. En moyenne, la ventilation entre les quatre grands postes de dépenses (la publicité, les biens et services, la location de locaux, les voyages et repas) est sensiblement la même, que les candidats soient sortants ou nouveaux sur la scène politique (tableau 8).

**Tableau 8 : Ventilation des dépenses en fonction de l'ancienneté des candidats, moyennes des candidats**

	Publicité	Biens et services	Location de locaux	Voyage et repas	Total
<b>Candidats en réélection (123)</b>	69 %	25 %	5 %	1 %	100 %
<b>Autres candidats (126)</b>	67 %	26 %	5 %	2 %	100 %

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

### 3.2 Les différences entre candidats et candidates

La comparaison entre le financement politique des hommes et des femmes posant leur candidature aux élections municipales est une autre piste intéressante à explorer. Certaines hypothèses laissent entendre que les femmes ont plus de difficulté à recueillir

des contributions électorales que les hommes. Toutefois, selon certaines études, la réalité est plus complexe : les femmes arriveraient à amasser autant de fond que leurs collègues masculins, mais en contrepartie, elles dépendraient d'un plus grand nombre de petites contributions. Quelle est la situation à Montréal en 2001? Pour répondre à cette question, nous devons, comme pour l'hypothèse précédente, combiner l'analyse des contributions amassées par les candidats indépendants et celle des dépenses électorales des candidats, indépendants ou partisans (tableau 9).

**Tableau 9 : Moyennes de contributions reçues, candidats indépendants, en fonction du sexe**

	Nombre de contributions	Montant total recueilli	Montant de la contribution moyenne
<b>Hommes (31)</b>	15	3 056 \$	343 \$
<b>Femmes (9)</b>	32	4 619 \$	163 \$

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (11 femmes et 3 hommes) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*.

Au chapitre des contributions, globalement, les femmes ont reçu, en moyenne, un plus grand nombre de contributions que les hommes, ce qui a permis de recueillir un montant total moyen un peu plus élevé. En effet, à l'exclusion des 14 candidat(e)s indépendant(e)s qui n'ont recueilli aucune contribution, neuf candidates indépendantes ont obtenu une moyenne de 32 dons, pour un total moyen de 4 619 \$ chacune, et 31 candidats indépendants qui ont recueilli, en moyenne, 15 contributions chacun, pour une moyenne de 3 056 \$ au total. Les montants des dons moyens confirment d'ailleurs que les femmes reçoivent de plus petites sommes que les hommes, leur contribution moyenne s'élevant à 163 \$, comparativement à 343 \$ chez les hommes. D'ailleurs, 23,5 % des sommes totales obtenues par des femmes prenaient la forme de contributions de 100 \$ et moins, alors que ce pourcentage s'élève seulement à 18 % chez les hommes (voir tableau A en annexe).

Nous constatons donc que **le financement des candidates indépendantes s'appuie sur un grand nombre de petites contributions, alors que les candidats indépendants se financent davantage par un petit nombre de contributions élevées.**

Le fait que les candidates indépendantes aient recueilli un montant total plus élevé que la moyenne des hommes nous apparaît révélateur de leur grande détermination. En effet, atteindre une somme supérieure à partir de contributions moins élevées repose sur un travail de terrain important. En contrepartie, cela pourrait contribuer à expliquer en partie pourquoi il y a plus de femmes qui se présentent sous la bannière d'un parti que

de candidates indépendantes. Le « coût » de l'indépendance politique est plus important pour les femmes que pour les hommes et demande un travail de réseautage plus sérieux. En effet, seulement neuf femmes se retrouvent parmi les 40 candidats indépendants ayant recueilli des contributions (23 %), alors que leur proportion atteint 29 % parmi les candidates ayant dépensé et appartenant à un parti.

S'il y a bien une différence dans les sommes amassées par les candidats et les candidates indépendants, cela semble moins vrai lorsqu'on tient compte de tous les candidats, qu'ils soient indépendants ou partisans. À la lumière des dépenses électorales, la différence entre les sexes est minime. En moyenne, les femmes ont atteint 77 % de leur plafond de dépenses alors que les hommes ont dépensé 71 % de ce qui leur était permis (tableau 10).

**Tableau 10 : Moyennes de dépenses électorales, en % des dépenses permises, en fonction du sexe des candidats**

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Hommes (181)</b>	71
<b>Femmes (68)</b>	77

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

**Tableau 11 : Distribution des candidats selon leurs dépenses, en % des dépenses permises**

Dépenses, en % des dépenses permises	Hommes		Femmes	
	Nombre	%	Nombre	%
<b>moins de 10</b>	42	20	11	14
<b>10- 20</b>	2	1	0	0
<b>20-30</b>	3	1	0	0
<b>30-40</b>	1	1	0	0
<b>40-50</b>	3	1	1	1
<b>50-60</b>	3	1	1	1
<b>60-70</b>	25	12	10	13
<b>70-80</b>	69	33	29	37
<b>80-90</b>	36	17	18	23
<b>90-100</b>	25	12	7	9
<b>100 et plus</b>	1	1	1	1
<b>Total :</b>	210	100	78	100

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) alors que les 39 candidats autorisés, mais qui n'ont pas dépensé sont inclus (10 femmes et 29 hommes). Les pourcentages ont été arrondis au dixième près, en raison de très faibles pourcentages.

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

La proportion de femmes qui n'ont rien dépensé est à peu près semblable au groupe d'hommes correspondant (13 % versus 14 %). Cet écart se creuse si nous considérons la proportion de candidats qui ont dépensé moins de 60 % de leur maximum : 17 % de femmes versus 26 % d'hommes (tableau 11).

Ainsi, même si la proportion de candidats se présentant sans dépenser est sensiblement la même chez les hommes et les femmes, **les hommes sont un peu plus nombreux à dépenser très peu alors que les candidates ont tendance à dépenser plus que leurs collègues masculins.** Ce résultat semble significatif de l'engagement des femmes : lorsqu'elles se présentent, les femmes le font avec un budget plus élevé que celui des hommes.

En matière de ventilation des dépenses, les candidates répartissent leurs dépenses de manière très similaire à leurs collègues masculins (tableau 12).

**Tableau 12 : Ventilation des dépenses en fonction du sexe, moyennes des candidats**

	Publicité	Biens et services	Location de locaux	Voyage et repas	Total
Hommes (181)	67 %	26 %	5 %	2 %	100 %
Femmes (68)	70 %	24 %	5 %	1 %	100 %

\*Ces moyennes excluent les candidats non-autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

### 3.3 Le financement et le succès électoral

Plusieurs études quantitatives sur le financement politique ont tenté de mesurer l'effet des sommes investies sur le succès électoral. L'idée sous-jacente est la suivante : plus un candidat investit une somme importante, plus le candidat mènera une campagne bien orchestrée, plus les électeurs seront en mesure de connaître son programme et ainsi de voter pour lui. Or, le phénomène électoral est complexe. Il comprend de façon concomitante et non exclusive plusieurs déterminants contextuels, individuels et collectifs du comportement électoral. Les facteurs pouvant influencer le vote des individus sont de différentes natures. Ainsi, il demeure hasardeux d'isoler une variable comme les dépenses électorales pour arriver à statuer si cette variable détermine ou non le succès électoral d'un candidat ou d'un parti.

Une fois ces réserves établies, la recherche d'une corrélation simple entre les dépenses électorales et les résultats de l'élection peut s'avérer particulièrement fructueuse pour ouvrir des pistes quant au lien entre montant des contributions et succès électoral. Cependant, il ne faut pas présumer de la causalité, c'est-à-dire affirmer que la relation

entre les deux variables est directe. L'explication pour établir ce lien reste à trouver. Ainsi, à Montréal en 2001, les 105 candidats qui ont été élus ont dépensé en moyenne 79 % de leur maximum permis, alors que les 183 candidats défaits n'ont atteint que 54 % de leur plafond de dépenses. De plus, les 39 candidats n'ayant pas dépensé du tout ont tous été battus. En effet, personne n'a été élu avec moins de 3 700 \$ de dépenses. Si nous excluons du calcul ces 39 candidats, l'écart entre les dépenses des candidats élus et battus est réduit à 11 points de pourcentage (tableau 13).

**Tableau 13 : Moyennes de dépenses électorales, en % des dépenses permises, selon les résultats de l'élection**

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Candidats élus (105)</b>	79
<b>Candidats battus (144)</b>	68

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

La distribution de fréquence entre les deux groupes de candidats (élus et battus), selon la part des dépenses permises qu'ils ont dépensée, permet d'approfondir les résultats du tableau 13. Ainsi, on observe que 99 % des élus ont dépensé plus de 60 % de leur maximum permis, alors que 64 % des candidats battus se retrouvent dans cette catégorie (tableau 14).

**Tableau 14 : Distribution des candidats selon leurs dépenses, en % des dépenses permises**

Dépenses, en % des dépenses permises	Candidats élus		Candidats battus	
	Nombre	%	Nombre	%
<b>moins de 10</b>	0	0	53	29
<b>10- 20</b>	0	0	2	1
<b>20-30</b>	0	0	3	2
<b>30-40</b>	0	0	1	1
<b>40-50</b>	0	0	4	2
<b>50-60</b>	1	1	3	2
<b>60-70</b>	22	21	13	7
<b>70-80</b>	38	36	60	33
<b>80-90</b>	28	27	26	14
<b>90-100</b>	15	14	17	9
<b>100 et plus</b>	1	1	1	1
<b>Total :</b>	210	100	78	100

\* Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Malgré les écarts significatifs entre les niveaux de dépenses, notons que l'ensemble des candidats, élus ou battus, ont réparti leurs dépenses électorales sensiblement dans les mêmes proportions entre leurs dépenses en publicité, en biens et services, en location de locaux et en voyage et repas, comme le montre le tableau 15. Cela révélerait un changement depuis les recherches de Quesnel (1978) et de Quesnel et Belley (1991) sur la ville de Québec, qui avaient permis de noter que les dépenses en publicité étaient proportionnellement plus importantes chez le parti gagnant. Les données recueillies à Montréal ne permettent pas de dire que les candidats élus ont une stratégie de dépense différente de celle des perdants.

**Tableau 15 : Ventilation des dépenses selon les résultats de l'élection, moyennes des candidats**

	Publicité	Biens et services	Location de locaux	Voyage et repas	Total
<b>Candidats élus (105)</b>	69 %	26 %	4 %	1 %	100 %
<b>Candidats battus (144)</b>	68 %	25 %	5 %	2 %	100 %

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

La comparaison des contributions recueillies par les candidats indépendants confirme cette première corrélation selon laquelle il existe un avantage des candidats élus sur les candidats battus. Ainsi, les trois candidats indépendants élus ont amassé, en moyenne, plus de contributions que les candidats indépendants défaits. En effet, la moyenne de ces trois candidats est de 57 contributions, pour un total moyen de 6 490 \$, alors que la moyenne des 37 candidats battus est de 15 contributions, pour 2 291 \$ (tableau 16). Il est à noter par ailleurs que la contribution moyenne versée aux candidats indépendants élus est largement inférieure à celle des autres candidats indépendants, celles-ci étant respectivement de 110 \$ et de 318 \$. D'ailleurs, 35 % des sommes totales recueillies par des candidats élus proviennent de contributions de 100 \$ et moins, alors que cette proportion est seulement de 17 % chez les autres candidats indépendants (voir tableau B en annexe). Comme dans le cas des femmes indépendantes, l'hypothèse peut être faite selon laquelle les candidats indépendants qui se démarquent et remportent leurs élections sont ceux qui font un important travail de terrain. Leur engagement plus intense leur permet ainsi d'amasser plus de fonds, ce qui semble être relié d'une façon ou d'une autre au succès électoral.

**Tableau 16 : Moyennes de contributions reçues, candidats indépendants, selon le résultat de l'élection**

	Nombre de contributions	Montant total recueilli	Montant de la contribution moyenne
<b>Candidats élus (3)</b>	57	6 490 \$	110 \$
<b>Candidats battus (37)</b>	15	3 158 \$	318 \$

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*.

Ces calculs permettent donc d'affirmer qu'il existe **un lien entre dépenses électorales et succès électoral**, mais la nature de ce lien peut être d'ordres divers. Est-ce que les candidats ont plus de chances d'être élus lorsqu'ils dépensent plus ou bien s'ils dépensent plus parce qu'ils sont confiants de leur succès électoral, essentiel au remboursement de leurs dépenses? La relation n'est probablement pas aussi simple, comme nous pouvons le constater en étudiant comment les dépenses électorales varient aussi selon l'ancienneté, le sexe, ou l'appartenance à un parti. De la même manière, à l'examen des contributions reçues par les candidats indépendants, on peut se demander si les candidats ont plus de succès parce qu'ils disposent de plus de ressources ou bien s'ils recueillent plus de contributions parce qu'il sont mieux connus, ce qui assure leur (ré)élection. Est-ce qu'ils se font connaître en recueillant des contributions ou encore obtiennent-ils de nombreuses contributions parce qu'ils sont déjà connus dans leur milieu? Ainsi, la relation entre dépenses/contributions et succès électoral peut être causée par un ou plusieurs facteurs secondaires qui influencent à la fois l'un et l'autre. Pour toutes ces raisons, il est important de demeurer prudent dans l'interprétation de cette corrélation. Seuls des entretiens avec les principaux intéressés pourraient nous permettre d'interpréter avec plus de précision cette corrélation.

### **3.4 Le financement des maires et des conseillers**

À notre connaissance, il n'existe pas d'étude empirique qui comparerait le financement politique des maires avec celui des conseillers municipaux. Généralement, la documentation sur le financement politique tend à affirmer que les candidats aux postes importants recueillent plus de contributions que les autres. À Montréal, la cohabitation de trois postes lors du scrutin de 2001 (maire, conseillers de ville et conseillers d'arrondissement) démontre la pertinence de réaliser une telle analyse. C'est donc dire que le plafond des dépenses pour le poste de maire est sans commune mesure avec celui imposé aux conseillers. À cet égard, rappelons qu'en 2001, le plafond pour le poste de maire est de 712 559 \$, alors que ceux des conseillers varient entre 4 945 \$ et 26 300 \$.

Au chapitre des contributions perçues par les candidats indépendants, les candidats aux postes de conseillers de ville reçoivent le plus grand nombre de contributions, en moyenne, et recueillent le montant le plus élevé, l'écart étant toutefois très faible avec les conseillers d'arrondissement (tableau 17).

**Tableau 17 : Moyennes de contributions reçues, candidats indépendants, selon le poste**

	Nombre de contributions	Montant total recueilli	Montant de la contribution moyenne
<b>Maire (3)</b>	6	1 273 \$	191 \$
<b>Conseillers de ville (24)</b>	20	3 742 \$	329 \$
<b>Conseillers d'arrondissement (13)</b>	19	3 283 \$	279 \$

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*.

Ces résultats vont à l'encontre de la tendance anticipée, selon laquelle les candidats aux postes importants auraient plus de facilité à recueillir des contributions. Toutefois, il faut se garder d'une interprétation trop rapide, car cette première analyse est restreinte aux candidatures indépendantes. Une comparaison entre les postes demeure limitée. En effet, généralement, si les candidats indépendants ont plus de succès à l'échelle micro-locale, ils en ont très peu au poste de maire (sauf de très rares exceptions). Les aspirants indépendants à la mairie ont plus de difficulté à se positionner face aux candidats vedettes des partis. Cet écart s'explique sans doute par une différence de perception : les éventuels donateurs perçoivent que les chances de succès des candidats indépendants à la mairie sont plus minces que celles des candidats à l'échelon micro-local. D'ailleurs, sur les sept candidats indépendants à la mairie, seulement trois ont recueilli des contributions. On peut penser que les quatre autres indépendants s'y présentent de façon plus symbolique car leur effort de financement est nul<sup>15</sup>. Il est à noter aussi qu'au total, 85 % des sommes recueillies par ces trois candidats à la mairie provenaient de contributions de plus de 100 \$, ce pourcentage s'élevant à 83 % pour les candidats aux postes de conseillers de ville et à 73 % pour ceux aux postes de conseiller d'arrondissement (voir tableau C en annexe).

<sup>15</sup> Il existe bien des exceptions, comme celle d'Andrée Boucher à Québec, qui a décidé lors des élections municipales du 6 novembre 2005 de se présenter au poste de maire sans équipe, sans programme et avec un budget très minime par rapport à ses adversaires. Toutefois, le contexte de sa candidature (notoriété de la candidate et situation sociopolitique de Québec) ne permet pas d'affirmer qu'il est possible de se faire élire sans ou avec très peu de financement politique, à moins de bénéficier d'une situation extrêmement favorable et exceptionnelle.

L'étude des dépenses électorales respectives des candidats aux postes de maires et aux différents postes de conseillers, candidats indépendants et des partis confondus, semble aller à l'encontre de cette première démonstration. En effet, en pourcentage des dépenses permises, ce sont les candidats au poste de maire qui ont le moins dépensé (tableau 18).

**Tableau 18 : Dépenses électorales des candidats, moyenne selon le poste**

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Maires (6)</b>	33
<b>Conseillers de ville (171)</b>	72
<b>Conseillers d'arrondissement (72)</b>	79

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Toutefois, avant de conclure que les maximums pour le poste de maire ne correspondent pas à la réalité des campagnes électorales, il faut se souvenir que les candidats indépendants au poste de maire n'ont pas de budgets très importants, ce qui fait baisser la moyenne. En effet, pour le poste de maire, les candidats de l'UCIM et de Vision Montréal ont tous les deux dépensé 98 % du maximum permis, alors que les quatre candidats indépendants aspirant à ce poste ayant dépensé<sup>16</sup> n'ont atteint, en moyenne, que 0,14 % du maximum permis. Il s'agit d'un écart incommensurable qui nous rappelle que la course à la mairie à Montréal est principalement l'affaire des partis politiques<sup>17</sup>.

Cela dit, notons qu'il y a aussi certains candidats aux postes de conseillers d'arrondissement et quelques candidats aux postes de conseillers de ville qui ont frôlé (et même dépassé) leur maximum de dépenses permises (voir tableau D en annexe).

À des fins de comparaison, notons que la compétition électorale a coûté un total de 1 400 237 \$ pour combler le seul poste de maire, 1 663 399 \$ pour combler les 73 postes de conseillers de ville, et 558 870 \$ pour combler les 31 postes de conseillers d'arrondissement (tableau 19).

<sup>16</sup> Il y a bien quatre candidats indépendants à la mairie qui ont dépensé, même s'ils ne sont que trois à avoir recueilli des contributions, un candidat ayant tiré ses revenus exclusivement d'activités politiques, de dons anonymes et d'emprunts.

<sup>17</sup> À l'exception du Parti Éléphant blanc, qui demeure un acteur politique marginal et qui, malgré son appellation de "parti", s'inscrit plutôt en porte-à-faux du système de représentation politique. Rappelons en effet que ce parti existe pour permettre l'expression des votes blancs qui ne sont pas comptabilisés dans le calcul du taux de participation électorale.

**Tableau 19 : Ventilation des dépenses par type de poste convoité, ensemble des candidats**

	Publicité	Biens et services	Location de locaux	Voyages et repas	Total
<b>Maire (6)</b>	976 061 \$ (70 %)	355 078 \$ (25 %)	55 118 \$ (4 %)	13 920 \$ (1 %)	1 400 237 \$ (100 %)
<b>Conseillers de ville (171)</b>	1 132 669 \$ (68 %)	431 208 \$ (26 %)	77 187 \$ (5 %)	22 050 \$ (1 %)	1 663 115 \$ (100 %)
<b>Conseillers d'arrondissement (72)</b>	392 157 \$ (70 %)	134 508 \$ (24 %)	25 228 \$ (5 %)	6 771 \$ (1 %)	558 665 \$ (100 %)

Source : Données originales compilées à partir du Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001.

Les montants totaux sont plus élevés au poste de conseiller de ville, en raison du nombre de postes à pourvoir et du nombre de candidats éventuels qui en découlent. Cette ventilation des dépenses par totaux plutôt que par moyennes des candidats permet de contourner le problème lié à la disproportion des moyens des candidats à la mairie. Dans ce dernier cas, les moyennes ne représentent pas la réalité en raison de l'écart important entre les candidats partisans et les candidats indépendants au poste de maire. Outre les sommes importantes en jeu, le tableau 19 révèle que globalement, il n'existe pas de différences significatives entre la façon dont les candidats à chacun des postes distribuent leurs dépenses.

Les données recueillies ne permettent pas de conclure hors de tout doute que les candidats aux postes les plus importants recueillent plus de contributions que les autres candidats. Premièrement, l'étude des contributions des candidats indépendants démontre que les sommes les plus importantes sont amassées par les conseillers de ville et d'arrondissement. On peut faire l'hypothèse que cela tient au fait que les contributions des candidats indépendants sont proportionnelles à leurs chances de succès, qui sont plus grandes à l'échelle micro-locale qu'au poste de maire. Deuxièmement, l'aspiration de candidats indépendants au poste de maire, avec très peu de moyens comparativement aux représentants des deux principaux partis, vient fausser la comparaison entre les dépenses électorales de tous les candidats, indépendants et partisans. Pour faire la démonstration, il serait nécessaire d'isoler les candidats partisans des candidats indépendants, ce que nous ne sommes pas en mesure de réaliser. L'analyse reste donc rudimentaire.

### **3.5 Le financement des candidats indépendants**

Les contributions recueillies par les candidats indépendants ont déjà été examinées dans chacune des sections précédentes. Pour dresser un portrait complet de leur situation, reste maintenant à examiner leurs dépenses électorales. Il est difficile de puiser dans les

études empiriques sur le financement politique municipal pour trouver des pistes à ce sujet puisque ces études sont pour la plupart faites dans des villes américaines où les élections municipales sont généralement non partisans. On n'y retrouve pas de distinction entre candidats indépendants et candidats des partis. Cela dit, les données de l'élection de 2001 à Montréal sont sans équivoque : les candidats des partis dépensent plus que les candidats indépendants (tableau 20). Le fait d'appartenir à un parti permet d'obtenir plus de budget qu'un candidat indépendant. Les candidats partisans profitent donc d'une meilleure visibilité et d'une organisation plus efficace, ce qui augmente leurs chances de succès.

En effet, en moyenne, les candidats appartenant à un parti ont atteint 69 % de leur maximum de dépenses permises alors que les dépenses des candidats indépendants autorisés s'élèvent à 36 % du seuil autorisé. En excluant les candidats n'ayant pas dépensé (27 candidats du Parti Éléphant Blanc de Montréal et 12 candidats indépendants), un écart de 32 points de pourcentage subsiste entre les moyennes des candidats des partis et celles des candidats indépendants (voir tableaux E et F en annexe).

**Tableau 20 : Moyennes des dépenses électorales, en % des dépenses permises, selon l'appartenance à un parti**

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Candidats de VM (104)</b>	76
<b>Candidats de l'UCIM (102)</b>	80
<b>Candidats indépendants (43)</b>	46

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Malgré l'écart important entre les candidats indépendants et les candidats des partis, il est intéressant de noter, encore une fois, que la ventilation des dépenses entre la publicité, les biens et services, la location de locaux et les voyages et repas est sensiblement la même entre les candidats des partis et les candidats indépendants (tableau 21). Ainsi, il existerait une campagne électorale type impliquant certaines proportions de dépenses dans chacun des quatre postes de dépenses, peu importe le niveau de budget et le statut des candidats (partisan ou indépendant).

**Tableau 21 : Ventilation des dépenses selon les résultats de l'élection, moyennes des candidats, selon l'appartenance à un parti**

	<i>Publicité</i>	<i>Biens et services</i>	<i>Location de locaux</i>	<i>Voyage et repas</i>	<i>Total</i>
<b>Candidats de VM (104)</b>	69 %	23 %	6 %	2 %	100 %
<b>Candidats de l'UCIM (102)</b>	68 %	28 %	4 %	0 % <sup>18</sup>	100 %
<b>Candidats indépendants (43)</b>	65 %	26 %	4 %	5 %	100 %

\*Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Un seul écart est notable dans la ventilation des dépenses, même s'il demeure minime : les candidats indépendants dépensent un peu moins pour la publicité que les candidats des partis. Cette différence semble en fait être transférée dans la rubrique « Voyages et repas », pour laquelle les candidats indépendants dépensent relativement plus que les candidats des partis. Il faut toutefois être prudent dans l'interprétation de ces écarts car les budgets des candidats indépendants sont peu élevés. Une faible variation en chiffres absolus peut se transformer en plusieurs points de pourcentage.

Ainsi, les **candidats indépendants dépensent moins que les candidats des partis**. Ce constat n'est pas surprenant, quoique l'interprétation de ce résultat soit plus complexe qu'il n'y paraît : est-ce que les candidats des partis dépensent plus parce qu'ils croient plus à leurs chances de succès? Est-ce que les candidats des partis sont encouragés par leur parti à dépenser plus? Est-ce que les candidats indépendants dépensent moins parce qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir plus de ressources? Ce sont des questions auxquelles les chiffres ne nous donnent pas de réponses.

### 3.6 La comparaison du financement des partis

Une dernière analyse des données disponibles sur le financement politique municipal à Montréal en 2001 porte sur la comparaison du financement des deux principaux partis, comme le suggéraient Quesnel (1978) et Quesnel et Belley (1991). Cette étude permet ainsi de réactualiser les seules recherches sur le financement politique municipal au Québec. Avec les mêmes règles d'encadrement, les partis politiques ont-ils des stratégies de financement similaires ou différentes?

L'analyse des dépenses électorales révèle que l'UCIM a dépensé un peu plus que Vision Montréal. Le tableau 20 indiquait déjà que les candidats de l'UCIM atteignaient, en moyenne, 80 % de leur maximum permis, comparativement à 76 % en moyenne pour

<sup>18</sup> Non-arrondi, le pourcentage est de 0,32 %.

les candidats de Vision Montréal. Le tableau 22, quant à lui, est calculé à partir de la somme de tous les candidats de chacun des partis. Ainsi, l'écart qui apparaissait entre les moyennes des candidats des deux partis disparaît pratiquement, en pourcentage des dépenses permises, lorsque l'on compare le total des partis qui, globalement, ont utilisé sensiblement la même part de leurs maximums permis.

**Tableau 22 : Dépenses électorales, totaux des candidats de chaque parti**

	<i>Dépenses totales</i>	
	\$	% des dépenses permises*
<b>Candidats de VM (104)</b>	1 689 253 \$	84 %
<b>Candidats de l'UCIM (102)</b>	1 702 367 \$	85 %

\*Les maximums utilisés pour le calcul correspondent au total des maximums des candidats de chaque parti tels qu'établis par le DGEQ, soit 2 019 245 \$ pour Vision Montréal et 2 004 397 \$ pour l'UCIM.

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

De la même façon, si nous reprenons la ventilation des dépenses illustrée par le tableau 21, en utilisant cette fois les montants totaux dépensés par l'ensemble des candidats des partis au lieu d'en faire les moyennes, nous obtenons le tableau 23.

**Tableau 23 : Ventilation des dépenses, totaux des candidats selon le parti**

	Publicité	Biens et services	Location de locaux	Voyages et repas	Total
<b>Vision Montréal (104)</b>	1 145 579 \$ (68 %)	429 781 \$ (25 %)	88 429 \$ (5 %)	25 464 \$ (2 %)	1 689 253 \$ (100 %)
<b>UCIM (102)</b>	1 200 105 \$ (70 %)	435 766 \$ (26 %)	61 473 \$ (4 %)	5 023 \$ (0 % <sup>19</sup> )	1 702 367 \$ (100 %)

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*.

Encore une fois, la ventilation des dépenses varie très peu. L'UCIM a bien dépensé un total un peu plus élevé en publicité, mais puisqu'elle a aussi un peu plus dépensé, en général, elle n'a consacré que 2,7 % de plus de ses dépenses à ce poste budgétaire que Vision Montréal. De la même façon, bien que Vision Montréal ait dépensé plus en voyages et repas et en location de locaux que l'UCIM, en pourcentage, ces écarts demeurent mineurs.

Ainsi, malgré des différences mineures, **nous ne pouvons pas dire que les deux grands partis montréalais présentent des différences dans leur stratégie de financement**. Les règles de la LERM auraient donc tendance à uniformiser les pratiques des partis politiques.

<sup>19</sup> Non arrondi, le pourcentage est de 0,3 %.

## Conclusion

*L'encadrement public du financement des partis politiques est une question récurrente dans les pays occidentaux. Les réponses apportées par les parlements et les gouvernements sont, elles, récentes. Il semble en effet que les sociétés démocratiques fassent preuve de pudeur pour reconnaître que le bon fonctionnement de la démocratie électorale a un coût.*

Observatoire de l'administration publique de l'ENAP

L'examen du financement politique municipal au Québec, et plus particulièrement à Montréal, repose sur deux procédés distincts : 1) l'analyse systématique des règles régissant le financement politique municipal; 2) une première vérification des hypothèses relevées dans la documentation scientifique, à partir de l'étude du scrutin montréalais de 2001. La première avenue permet de s'interroger sur la possibilité d'améliorer la législation en matière de financement politique afin d'assurer la transparence et l'égalité du processus, de même qu'éviter toute action abusive. Notre analyse s'est peu penchée sur ce dernier aspect en raison de l'indisponibilité de données précises sur ce thème. La conclusion est l'occasion d'aborder ce thème. Le deuxième procédé, quant à lui, amène une interrogation sur les effets du financement politique sur la vie politique : comment les montants en jeu déterminent-ils les chances de succès des candidats? Notre examen demeure embryonnaire en raison de l'impossibilité de faire une comparaison avec les données d'un autre scrutin. Notre modeste ambition est de proposer un cadre d'enquête qui pourra être répété ultérieurement. Dans les prochains paragraphes, nous revenons sur chacun des points en inversant les thèmes abordés. Quelques réflexions sur les mesures de transparence et de lutte contre la corruption sont abordées pour terminer.

### **L'étude des données électorales en matière de financement politique : le scrutin montréalais de 2001**

À la lumière des résultats de notre enquête statistique, un des premiers constats touche les conséquences de l'appartenance à un parti sur le financement des candidats. Les candidats partisans dépensent plus que leurs collègues indépendants, ce qui laisse supposer que l'appartenance à un parti fait en sorte que les candidats profitent d'un budget électoral plus important et/ou qu'ils sont plus confiants de gagner leurs élections. Ce meilleur encadrement financier laisse croire que les candidats partisans profitent d'une meilleure visibilité et d'une organisation plus efficace. La décision d'être indépendant (d'ailleurs, est-ce toujours un choix?) a donc un coût politique important.

Même si les partis politiques montréalais sont plus faiblement organisés qu'à l'échelle provinciale, ils demeurent des « machines électorales » efficaces comparativement à un candidat indépendant.

L'importance des partis politiques est confirmée par deux autres résultats. D'une part, les vainqueurs de l'élection de 2001 sont généralement ceux qui ont dépensé le plus lors de la campagne électorale. Les raisons qui expliquent la relation entre dépenses/contributions et succès électoraux sont toutefois incertaines. Est-ce que les candidats ont plus de chance d'être élus lorsqu'ils dépensent plus ou bien dépensent-ils plus parce qu'ils sont confiants de leur succès électoral, essentiel au remboursement de leurs dépenses?

D'autre part, les partis politiques semblent aplanir les différences entre les sexes : les femmes dépensent dans des proportions semblables à celles des hommes, peu importe qu'elles soient partisans ou indépendantes. Un examen des candidat(e)s indépendant(e)s révèle toutefois une différence intéressante entre les hommes et les femmes. Les femmes indépendantes recueillent un montant total de contributions plus élevé que la moyenne des hommes, mais grâce à des contributions plus petites. Deux constats complètent cette analyse. Premièrement, les femmes qui s'engagent comme indépendantes sont plus déterminées que les hommes, car atteindre une somme supérieure à partir de contributions moins élevées suppose un travail de terrain important. On peut faire l'hypothèse que cette détermination est révélatrice du sérieux de leur candidature ou encore, elle démontre combien les femmes doivent faire un travail plus important pour un même résultat. Deuxièmement, proportionnellement, les femmes sont plus nombreuses à préférer s'engager dans un parti plutôt qu'être indépendantes. Cela suppose qu'il est plus facile pour une femme de se présenter sous l'égide d'un parti politique que de préférer la voie de l'indépendance, beaucoup plus « coûteuse » politiquement.

L'importance du travail de terrain que suppose la levée de plusieurs petites contributions est confirmée par la mesure du succès électoral. Comme dans le cas des femmes indépendantes, les candidats indépendants gagnants sont ceux qui ont amassé de plus petites contributions. L'hypothèse suggérée pour les femmes peut donc aussi leur être appliquée : les candidats indépendants qui se démarquent et remportent leurs élections sont ceux qui font un important travail de terrain. Leur engagement plus intense leur permet ainsi d'amasser plus de fonds, ce qui semble être relié d'une façon ou d'une autre au succès électoral.

---

Au sujet des dépenses électorales, les campagnes électorales des partis politiques et des candidats indépendants se ressemblent beaucoup. Que les candidats soient en réélection ou pas, hommes ou femmes, indépendants ou d'un parti, qu'ils postulent pour un poste ou pour un autre, membres de l'UCIM ou de VM, la ventilation de leurs dépenses est la même. Non seulement lorsque l'on isole un facteur (sexe, ancienneté de la candidature, indépendant/partisan, etc.), la répartition est la même, mais la comparaison de l'ensemble des facteurs démontre que l'on dépense toujours de la même façon. La publicité est la dépense la plus importante, avec des taux près de 70 %, suivent ensuite les biens et services (autour de 25 %), la location de locaux (environ 5 %) et les voyages et repas, qui sont des coûts très minimes (1 ou 2 %). Il serait intéressant d'approfondir ce que veut dire une dépense de publicité pour bien apprécier les différents coûts qui se rattachent à cette catégorie (pancarte, programme électoral, plateforme électorale, expert de la communication, etc.). On peut légitimement se demander si les dépenses consacrées à la publicité sont trop importantes. Avec nos données actuelles, il est impossible de s'avancer. Rappelons toutefois que la législation québécoise privilégie un contrôle indirect en plafonnant les dépenses électorales, tout en comptabilisant les déboursés publicitaires dès le 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'élection.

Au total, il est important de demeurer prudent quant à l'interprétation de ces résultats. Les hypothèses proposées mériteraient une investigation plus profonde car la complexité du phénomène électoral ne permet pas, avec une première analyse quantitative, de saisir l'importance relative des différents facteurs, ni de comprendre de façon précise les corrélations. On peut également s'interroger sur la valeur de ces observations : sont-elles circonstancielles? Seule la comparaison de plusieurs élections pourrait le confirmer. Néanmoins, plusieurs de ces observations sont cohérentes avec d'autres études sur le financement politique dans les villes. Par ailleurs, malgré les limites évidentes des comparaisons dues aux contextes politiques et démographiques, il pourrait être pertinent de chercher à savoir si le portrait du financement politique à Montréal ressemble à celui des autres villes du Québec, les données à cet effet restant à être compilées. Cela permettrait d'estimer si le financement politique fait l'objet d'un traitement spécifique dans une grande ville (comparativement aux autres villes provinciales) et si des ajustements doivent être faits pour tenir compte de cette communauté distincte. En somme, cette première enquête a permis d'identifier des pistes d'intérêt, pour éventuellement pousser la recherche.

## La législation sur le financement politique municipal : quelques pistes de réflexion

La pertinence de conserver des distinctions entre les règles du financement politique municipal et provincial a guidé notre examen de la législation québécoise. À cet égard, deux questions méritent d'être soulevées :

- Pourquoi est-il possible à l'échelle provinciale d'obtenir une avance de 35 % sur les remboursements de dépenses, dès le décompte des voix réalisé, alors que cette mesure n'est pas prévue au niveau municipal? Une telle modalité est-elle indispensable à Montréal? Le délai de vérification des rapports de dépenses électorales, nécessaire avant de verser le remboursement, semble une des raisons pour justifier une avance à l'échelle municipale. Quels sont les délais à Montréal? Qu'en pensent les partis politiques?
- La simplification du cadre électoral, un des objectifs fondamentaux de la législation québécoise, pourrait passer par l'établissement d'un seul taux et/ou d'un seul montant pour chaque catégorie de revenus et de dépenses, valides autant pour le niveau provincial que municipal. À tout le moins, il faudrait s'interroger sur la nécessité de prévoir une telle uniformisation entre le palier provincial et la Ville de Montréal, car le poids de Montréal entraîne sans doute une vie politique aussi complexe qu'à l'échelle provinciale. Le niveau minimal de voix nécessaire pour obtenir un remboursement devrait notamment faire l'objet d'une réflexion plus approfondie sur l'opportunité ou non de réaliser l'harmonisation. Le fait que les partis provinciaux aient besoin seulement de 1 % des voix pour obtenir une indemnité, alors qu'à l'échelle municipale, ce seuil est de 15 %, devrait être examiné. Une mesure semblable à l'échelle municipale pourrait assurer un plus grand pluralisme idéologique. La réflexion devra tenir compte du fait que depuis 2005, tous les partis politiques ont droit à une allocation annuelle à Montréal et à Québec, qu'ils aient ou non des membres élus au conseil de ville.

Par ailleurs, du simple point de vue montréalais, deux enjeux ont besoin d'être approfondis :

- Est-il juste de maintenir un taux de calcul faussement progressif du plafond de dépenses? Pourquoi le dernier quantile (plus de 100 000 habitants) donne-t-il droit à un montant inférieur à celui prévu pour les municipalités moyennes (entre 20 001 et 100 000 habitants), pour le poste de maire notamment (0,54 \$ versus 0,72 \$)? Selon le DGEQ, cela entraîne un déséquilibre entre les municipalités car le remboursement auquel ont droit les villes moyennes est plus

---

élevé *per capita*. Toutefois, notons qu'il faudrait vérifier si cet écart n'est pas compensé par le fait que les partis politiques ont droit à une allocation annuelle à Québec et Montréal.

- La possibilité de profiter de dons anonymes, autant à l'échelle provinciale que municipale, devrait être revue, car le contrôle d'une telle source de revenu demeure impossible. C'est d'ailleurs une situation que le Projet de loi 78 tente de corriger.

### **Transparence et lutte contre la corruption**

Notre rapport a fait l'impasse sur la possibilité d'améliorer les règles pour assurer un meilleur contrôle du financement et éviter toutes formes de corruption. Ne disposant pas d'éléments empiriques sur cette question, il est impossible de tirer des leçons à partir du cas montréalais. En conclusion, nous aimerions malgré tout revenir sur quelques constats dressés dans les écrits pour amorcer une réflexion à ce sujet.

Selon le DGEQ :

Le volume le plus important d'infractions a trait aux dépenses électorales. Les plaintes les plus courantes visent des dépenses électorales non autorisées par un agent officiel, de la publicité non identifiée, des affiches fixées à des endroits interdits (DGEQ, 2003).

Est-il possible de préciser quels sont les enjeux municipaux les plus importants en matière de moralisation politique? Une première réponse à cette question réside dans l'examen des infractions les plus courantes à la LERM. Le DGEQ collige ces informations dans son rapport. Le tableau 24 indique qu'entre 2001 et 2009, la publicité électorale non identifiée conformément à la loi est la faute la plus courante, suivie de très près par l'absence de production du rapport financier ou de dépenses électorales. Viennent ensuite le fait d'effectuer une dépense électorale non autorisée par un agent officiel et l'affichage (fixation des pancartes et choix du lieu d'affichage), qui sont des fautes beaucoup moins fréquentes. La production d'un rapport financier ou de dépenses électorales non conforme, ainsi que des dépenses électorales non conformes, viennent en queue de liste des fautes les plus courantes. L'ignorance est bien souvent à l'origine de ces infractions. C'est d'ailleurs pourquoi le DGEQ accorde une grande importance à son rôle éducatif. Cela rappelle combien la démocratie est aussi un enjeu pédagogique.

**Tableau 24 : Infractions les plus courantes en matière de financement politique municipal, pour lesquelles le DGEQ fait enquête**

	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005 <sup>20</sup>	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	Total
Publicité électorale non identifiée conformément à la loi	12	2	2	46	28	1	2	2	95
Dépense électorale non autorisée par un agent officiel	17	4	3	5	17	5	0	1	52
Rapport de dépenses électorales ou financier non produit	9	22	13	1	26	9	9	4	93
Lieux d'affichage et Affiche publicitaire fixée avec clous, broches, etc.	19	1			23				43
Irrégularités au rapport de dépenses électorales ou financier		1	5		0	13	0	2	21
Dépenses électorales non conformes	4		2		0	1	0	1	8

Source : Rapports annuels du DGEQ 2001-2002/2002-2003/2003-2004/2004-2005/2005-2006/2006-2007/2007-2008/2008-2009. Nous avons seulement tenu compte des dossiers réglés durant l'année en cours. Les dossiers ouverts durant cette même année n'ont pas été comptabilisés, afin d'éviter les dédoublements.

Au chapitre des contournements volontaires (et beaucoup plus graves) de la loi, le DGEQ souligne de quelle façon les méthodes se raffinent. À cet égard, il semble que les problèmes sont les mêmes aux deux échelles, provinciale ou municipale (DGEQ, 2003). Au niveau municipal, le DGEQ a dû enquêter sur un phénomène municipal : les « élections clé en main » (DGEQ, 2003 et 2005). Qu'est-ce que c'est? Des firmes (communication, avocat, ingénieur, etc.) s'entendent avec les partis politiques pour les aider à se faire élire, en fournissant un service professionnel à un prix fixe. Le coût de ces services n'est toutefois pas payé par le parti politique, mais bien par différents groupes professionnels, invités à financer une « caisse occulte ». Toutefois, comme des

<sup>20</sup> Pour 2004-2005, il s'agit des infractions encourues lors des référendums sur la réorganisation territoriale municipale. Durant cette année, il n'y a aucune infraction touchant le financement des élections municipales. Les infractions concernent seulement le déroulement du scrutin.

dépenses électorales doivent être faites et des contributions recueillies, des employés de ces mêmes firmes servent de « prête-nom ». Ils versent en leur nom les fonds consacrés à l'opération au parti politique<sup>21</sup>.

Le DGEQ a consacré beaucoup de temps à tenter de mettre au jour ce système dans une municipalité ou l'autre, mais il n'a pas été possible de porter des accusations hors de tout doute car plusieurs personnes refusent de témoigner. Toutefois, pour contrecarrer une partie des effets des « élections clé en main », soit le retour d'ascenseur une fois l'élection gagnée, le DGEQ a demandé et obtenu en 2002 du législateur que, dans les municipalités, tout contrat de services professionnels de 25 000 \$ et plus fassent l'objet d'appels d'offres publics.

D'autres infractions existent, autant au palier municipal que provincial. Par exemple, des bénévoles sont payés pour leurs services, mais ils remettent l'argent au parti sous forme de contribution. Le parti demande par la suite un remboursement de 50 % à l'État, en gonflant sa note finale avec les factures émises par les bénévoles. Le bénévole, quant à lui, réclame un crédit d'impôt au gouvernement.

Le DGEQ ne croit pas que la loi soit largement transgressée et soit impossible à appliquer (DGEQ, 2003). Son plan d'action comprend plusieurs mesures pour améliorer l'opérationnalisation de la Loi électorale et de la LERM. Ces actions touchent à la fois la consolidation du volet éducatif et l'aide aux municipalités, de même qu'une vérification plus pointue et plus rapide des rapports des partis politiques. Que peut faire une municipalité pour s'assurer des bonnes mœurs politiques sur son territoire? Deux suggestions sont faites :

1. Du point de vue de la sensibilisation des acteurs politiques et de la population, l'adoption d'un code d'éthique est une avenue intéressante, comme le suggère le DGEQ aux municipalités (DGEQ, 2005). Le code d'éthique en vigueur à la Ville de Québec depuis 1991 est cité en exemple. Montréal en possédait un auparavant, mais il n'a pas été reconduit dans la nouvelle ville. Ce code s'appliquait seulement aux membres du comité exécutif. On pourrait cependant imaginer qu'un nouveau code d'éthique s'étende à l'ensemble des élus. Celui de Québec s'applique à tous les élus et administrateurs de la Ville et « ... contient sept règles précises. Ces règles visent entre autres les conflits d'intérêt, les avantages qui pourraient être obtenus en échange d'une prise de position ou d'un

---

<sup>21</sup> La méthode est un peu différente dans les municipalités de moins de 5000 habitants qui, rappelons-le, ne sont pas assujetties à la LERM, sauf depuis 2009 pour l'interdiction de dons ne venant pas d'électeurs individuels. Le DGEQ demande d'ailleurs depuis quelques années que cette anomalie soit corrigée.

service, de même que l'utilisation d'un bien ou d'un renseignement à des fins personnelles » (DGEQ, 2005). Sherbrooke et Laval ont également élaboré un tel document pour leurs élus et leurs administrateurs.

2. Les données concernant le financement des partis politiques et des candidats indépendants devraient être plus accessibles, comme c'est le cas aux niveaux provincial et fédéral. Les sites Internet du DGEQ et d'Élections Canada donnent une quantité d'informations qui permettent de connaître rapidement l'identité des donateurs et les données financières des partis politiques. Plusieurs données sont déjà compilées, ce qui permet rapidement de comparer les partis politiques. Dans une ville comme Montréal qui possède une fonction publique importante avec une expertise reconnue, il serait relativement facile d'atteindre les mêmes standards de transparence. Rappelons que si les rapports de dépenses électorales et financiers sont publics, ils ne sont pas facilement accessibles.

Ces propositions rappellent combien c'est non seulement la conformité de la loi qui compte, mais bien aussi le respect de son esprit. Dans une telle optique, les efforts de démocratisation doivent être continus afin de conserver le lien de confiance entre les élus et les citoyens de la ville.

## Annexe

**Tableau A : Sommes totales des contributions recueillies par les candidats indépendants selon le sexe\***

	100 \$ et moins	Plus de 100 \$	Total
<b>Femmes (9)</b>	9 757,64 \$ 24 %	31 810,73 \$ 7 %	41 568,37 \$ 100 %
<b>Hommes (31)</b>	17 129,00 \$ 18 %	77 619,21 \$ 82 %	94 748,21 \$ 100 %

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*

**Tableau B : Sommes totales des contributions recueillies par les candidats indépendants selon les résultats de l'élection\***

	100 \$ et moins	Plus de 100 \$	Total
<b>Candidats élus (3)</b>	6 826,00 \$ 35 %	12 645,00 \$ 65 %	19 471,00 \$ 100 %
<b>Candidats battus (37)</b>	20 060,64 \$ 17 %	96 784,94 \$ 83 %	116 845,58 \$ 100 %

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*

**Tableau C : Sommes totales des contributions recueillies par les candidats indépendants selon le poste\***

	100 \$ et moins	Plus de 100 \$	Total
<b>Maire (3)</b>	560,00 \$ 15 %	3 260,00 \$ 85 %	3 820,00 \$ 100 %
<b>Conseillers de ville (24)</b>	14 920,00 \$ 17 %	74 896,14 \$ 83 %	89 816,14 \$ 100 %
<b>Conseillers d'arrondissement (13)</b>	11 406,64 \$ 27 %	31 273,80 \$ 73 %	42 680,44 \$ 100 %

\* Ces moyennes excluent les candidats indépendants autorisés qui n'ont pas recueilli de contributions (14) ou produit de rapport financier (1).

Source : Données originales compilées à partir des *Rapports financiers des candidats indépendants autorisés*

**Tableau D : Distribution des candidats selon leurs dépenses,  
en % des dépenses permises\***

Dépenses, en % des dépenses permises	Maires		Conseillers de ville		Conseiller d'arrondissement	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
moins de 10 %	8	80	41	20	4	5
10- 20 %	0	0	2	1	0	0
20-30 %	0	0	3	1	0	0
30-40 %	0	0	0	0	1	1
40-50 %	0	0	3	1	1	1
50-60 %	0	0	4	2	0	0
60-70 %	0	0	26	13	9	12
70-80 %	0	0	77	38	21	28
80-90 %	0	0	36	18	18	24
90-100 %	2	20	11	5	19	27
100 % et plus	0	0	1	0	1	1
<b>Total :</b>	10	100	204	100	74	100

\* Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*

**Tableau E : Dépenses électorales, moyennes des candidats  
selon l'appartenance à un parti\***

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Candidats des partis (233)</b>	69
<b>Candidats indépendants (55)</b>	36

\* Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) mais incluent les candidats n'ayant pas dépensé.

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*

**Tableau F : Dépenses électorales, moyennes des candidats  
selon l'appartenance à un parti\***

	Dépenses totales, en % des dépenses permises
<b>Candidats des partis (206)</b>	78
<b>Candidats indépendants (43)</b>	46

\* Ces moyennes excluent les candidats non autorisés à dépenser (6) et les candidats n'ayant pas dépensé (39).

Source : Données originales compilées à partir du *Document synthèse du DGEQ sur les élections de 2001*

## Bibliographie

- ARRINGTON, T. S. et G. L. INGALLS. 1984. « Race and Campaign Finance in Charlotte, N.C », *The Western Political Quarterly*, vol. 37, no 4, p. 578-583.
- ARRINGTON, T. S. et G. L. INGALLS. 1991. « The Role of Gender in local Campaign Financing: The case of Charlotte, N.C. », *Women and Politics*, vol. 11, no 2, p. 61-89.
- BACCIGALUPO, Alain. 1984. *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*, Tome II : L'environnement, Chapitre X : la démocratie locale, p. 944-983.
- BALMELLI, T. 2001. *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption*, Frisbourg, Éditions universitaires Frisbourg, Suisse.
- BARRY, F. 2000. *Le financement des partis politiques au Québec : un modèle singulier*, présentation dans le cadre de l'atelier : « Le financement des partis politiques : expérience comparée », Conférence de l'AISP.
- BHERER, L. et J. P. COLLIN avec la collaboration de S. BREUX, É. DUBUC-DUMAS, É. GAUTHIER et A. DUBÉ. 2009. La participation et la représentation politique des femmes au sein des instances démocratiques municipales. Montréal : INRS-UCS, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 60 p.
- BLANCHET, M. 2003. « 25 ans d'application de la loi sur le financement des partis politiques : quel bilan peut-on tracer? ». Symposium sur le financement des partis politiques organisé par l'Association internationale de science politique (AISP), Montréal, 9 mai.
- BORDELEAU, F. 2003. *Le financement politique et le contrôle des dépenses électorales au Québec - D'hier à aujourd'hui*, Collection Études Électorales, Sainte-Foy, Directeur général de élections du Québec.
- CHOUINARD, T. 2009. « Financement public des partis : les partis municipaux oubliés », *La Presse*, Montréal, 9 décembre : A8.
- COLLIN, J. P. et L. BHERER avec la collaboration de S. BREUX, É. DUBUC-DUMAS, É. GAUTHIER et A. DUBÉ. 2009. La participation et la représentation politique des communautés ethnoculturelles au sein des instances démocratiques municipales. Montréal : INRS-UCS, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 60 p. (2009a)
- COLLIN, J. P. et L. BHERER avec la collaboration de S. BREUX et J. S. PLOURDE. 2009. Le mode de scrutin proportionnel à l'échelle municipale : réflexions et leçons tirées de l'examen du cas montréalais. Montréal : INRS-UCS, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, 61 p. (2009b)
- DGEQ. 1998. *Réflexions sur le financement politique municipal au Québec*. Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec.
- DGEQ. 2003. *Financement des partis politiques et contrôle des dépenses électorales. Plan d'action 2003-2006. Transparence et équité au coeur de la démocratie québécoise*, Sainte-Foy, Directeur général des élections du Québec.
- DGEQ. 2005. *Historique des principales modifications législatives relatives au financement politique municipal*. Disponible au [www.electionsquebec.qc.ca/fr/historique\\_financement\\_municipal.asp](http://www.electionsquebec.qc.ca/fr/historique_financement_municipal.asp) , mis à jour le 28 juin 2005.
- FLEISCHMANN, A. et L. STEIN. 1998. « Campaign Contributions in Local Elections », *Political Research Quarterly*, vol. 51, no 3, p. 673-689.
- GIERZYNSKI, A., P. KLEPPNER et J. LEWIS. 1998. « Money or the machine. Money and Votes in Chicago Aldermanic Elections », *American Politics Quarterly*, vol. 26, no 2, p. 160-173.
- JOHNSTON, R.J. 1986. « Information Flows and Votes: an Analysis of Local Campaign Spending in England, 1983 », *Geoforum*, vol 17, no 1, p. 69-79.

- KREBS, T. 1998. « The Determinants of Candidates' vote Share and the Advantages of Incumbency in City Council Elections », *American Journal of Political Science*, vol. 42, no 3, pp.921-935.
- KREBS, T. 2001. « Political Experience and Fundraising in City Council Elections », *Social Science Quarterly*, vol. 82, no 3, p. 536-551.
- LIESKE, J. 1989. « The Political Dynamics of Urban Voting Behavior », *American Journal of Political Science*, vol. 33, p. 150-174.
- QUESNEL, L. et S. BELLEY. 1991. *Partis politiques municipaux. Une étude de sociologie électorale*, Montréal, Éditions Agence d'Arc.