
Le financement des campagnes d'investiture à la direction des partis politiques au Canada

par Bill Cross

Conscients des répercussions possibles du financement des campagnes électorales sur le processus politique, plusieurs gouvernements canadiens ont adopté des lois à cet égard. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les élections fédérales en 1874, diverses mesures législatives exigent notamment la divulgation des rentrées et des sorties de fonds au cours d'une campagne électorale, imposent des plafonds de dépenses aux partis et aux candidats et prévoient l'attribution de fonds publics pour le financement des campagnes électorales. Or, un volet de la politique électorale a toujours été soustrait à l'application de ces règlements. En effet, le financement des campagnes d'investiture à la direction des partis politiques fédéraux n'a jamais été réglementé par le Parlement. En février 1992, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis politiques (la Commission Lortie) a recommandé, entre autres choses, que le financement des campagnes d'investiture à la direction des partis politiques soit intégré aux mesures nouvelles qui seront adoptées en vue de modifier la législation sur le financement des campagnes politiques. Le présent document a pour but de tracer les grandes lignes de ces recommandations et d'examiner l'incidence qu'elles auraient eue sur les deux dernières campagnes d'investiture à la direction de partis politiques fédéraux.

Rien ne semble expliquer pourquoi les campagnes d'investiture à la direction d'un parti politique échappent aux règlements régissant le financement des campagnes électorales au Canada, puisqu'elles constituent un volet important de la politique canadienne. Les motifs qui ont présidé à la réglementation du financement des partis politiques et des candidats aux élections générales au Canada s'appliquent de façon encore plus concluante aux campagnes d'investiture

à la direction d'un parti. Étant donné la nature du système parlementaire au Canada, le pouvoir législatif est concentré entre les mains du premier ministre et de son cabinet. Ceux qui cherchent à modifier le cours de la gestion des affaires publiques canadiennes vont concentrer leurs efforts autour des dirigeants élus. Le système canadien actuel permet aux donateurs de verser une contribution financière illimitée à un candidat à la direction de son parti sans qu'il ne soit obligatoire de divulguer le montant de la contribution au public. Or, ce sont précisément ces rapports entre les dirigeants élus et les groupes d'intérêts financiers que tout système de réglementation du financement d'une campagne électorale doit surveiller et réglementer. La Commission Lortie a formulé les recommandations suivantes : les candidats à la direction d'un parti devraient être tenus de divulguer toutes leurs activités financières, y compris le montant et la provenance des contributions de 250 \$ et plus; les dépenses devraient être

M. Bill Cross travaillait auparavant comme conseiller juridique du Comité démocratique national à Washington (D.C.). Il poursuit actuellement des travaux de doctorat à l'Université de Western Ontario. Le présent document est une version révisée d'un texte présenté aux réunions de l'Association canadienne des sciences politiques à Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, le 31 mai 1992.

limitées à 15 p. cent des dépenses électorales que pouvait engager un parti en vertu de la *Loi électorale du Canada* au cours des dernières élections fédérales (soit 1 890 000 \$ pour les trois principaux partis), ce plafond des dépenses entrant en vigueur au moment où le parti fixe la date pour l'élection de son chef. Les candidats à la direction devraient remettre un rapport financier provisoire la veille du scrutin, un rapport final devant être présenté dans les trois mois suivant l'élection du chef; enfin, les contributions aux candidats à la direction devraient être admissibles au système de crédits d'impôt offert aux partis.

Si l'on reconnaît que le financement des campagnes d'investiture à la direction des partis devrait être réglementé, la première question qui se pose est de savoir si les candidats devraient être tenus de divulguer la provenance et le montant des contributions qui leur sont versées. La divulgation des contributions est le volet le plus important de tout système efficace de réglementation du financement des campagnes électorales. Elle vise trois objectifs principaux :

- La divulgation des sources de financement permet aux électeurs de savoir avec qui leurs candidats ont choisi de s'allier. Les délégués à un congrès d'investiture ont le droit de savoir qui finance la campagne des divers candidats. C'est là un renseignement très utile qui permet de déterminer quels groupes importants seront probablement dans l'entourage du candidat s'il devient chef. De même, les électeurs qui prennent part aux élections générales ont le droit de savoir qui a contribué aux campagnes d'investiture des chefs de partis.
- Les exigences concernant la divulgation protègent le système politique contre les candidats et les donateurs qui seraient tentés d'échanger des faveurs au cours d'une campagne. S'il doit en divulguer la nature, le candidat à la direction d'un parti y pensera deux fois avant d'accepter une contribution d'un donateur qui exigera des privilèges législatifs en retour.
- Les exigences concernant la divulgation permettent d'appliquer d'autres restrictions et interdictions. Par exemple, si les règlements régissant le financement des campagnes à la direction des partis fixent des limites aux contributions, la divulgation de toutes les contributions et de leur montant est nécessaire pour détecter toute infraction.

La Commission Lortie a recommandé que les candidats à la direction d'un parti soient tenus de divulguer toutes les contributions de 250 \$ ou plus, de présenter des rapports provisoires la veille du scrutin ainsi que des rapports finaux au plus tard trois mois après l'élection du chef.

Pour ces raisons, les candidats à la direction d'un parti devraient être obligés de divulguer la provenance et le montant des contributions qui leur sont versées. Toutefois, si l'on veut que les exigences concernant la divulgation soient efficaces, elles doivent être assorties d'un certain nombre de dispositions.

Première question : que faut-il divulguer? Les règles actuelles qui obligent les partis politiques et les candidats aux élections générales au Canada à déclarer toute contribution supérieure à 100 \$ devraient s'appliquer également aux campagnes d'investiture à la direction d'un parti. Rien n'est magique dans ce chiffre de 100 \$, mais il faut bien établir un seuil au-delà duquel toutes les contributions doivent être divulguées. Étant donné que la valeur du dollar a changé depuis que le seuil de 100 \$ a été établi en 1974, la recommandation de la Commission Lortie (250 \$) semble raisonnable. Cependant, les exigences concernant la divulgation doivent être élargies de façon à inclure des données autres que le nom du donateur et le montant de la contribution. Les renseignements que fournissent aujourd'hui les partis ne permettent pas de savoir l'identité précise de certains donateurs, dont il faudrait en plus connaître la ville et la province de résidence, ainsi que l'occupation. Ces renseignements permettraient aux parties intéressées de savoir exactement qui sont les donateurs. La Commission recommande un élargissement de l'information fournie afin de permettre une meilleure identification des donateurs. Certains soutiennent que la divulgation risque d'exposer les donateurs à des sollicitations non désirées provenant d'autres sources. Mais ce problème peut se régler facilement : les règlements devraient comprendre une disposition précisant que les renseignements divulgués ne peuvent être utilisés à quelque fin de sollicitation que ce soit.

Deuxième question concernant les exigences relatives à la divulgation : quand les renseignements devraient-ils être exigés? Actuellement au Canada, les partis et les candidats aux élections générales sont tenus de fournir ces renseignements après les élections. À cet égard, le système américain de financement des campagnes électorales constitue un exemple utile. La loi américaine exige la publication continue de rapports périodiques jusqu'à la dernière semaine avant les élections. La présentation constante de ces rapports pré-électorales semble plus pertinente pour atteindre l'objectif visé, à savoir que les électeurs et les délégués des partis ont l'information en main lorsque vient le temps de choisir leurs représentants. Les candidats à la direction d'un parti devraient être tenus de présenter des rapports périodiques sur les entrées et les sorties de fonds jusqu'à la dernière semaine avant le congrès. Lors des élections primaires démocrates qui se sont tenues aux États-Unis en 1988, le gouverneur Dukakis a réussi à attaquer le candidat Gephardt, membre du Congrès, pour avoir accepté des contributions importantes de certains comités d'action politique. À l'aide des rapports du candidat Gephardt, M. Dukakis a été en mesure de produire un message télévisé des plus efficaces dans lequel on citait le nom de tous les groupes d'intérêts ayant contribué au financement de la campagne de M. Gephardt. Le dépôt obligatoire de ces rapports avant de choisir un chef à la direction d'un parti permettra de connaître toute violation aux règlements avant le scrutin tout en donnant l'occasion aux délégués d'évaluer la pertinence du

financement de chaque candidat avant de voter. À cet égard, la recommandation de la Commission Lortie prévoyant le dépôt d'un rapport provisoire la veille du scrutin est un pas dans la bonne direction. Toutefois, on ne sait pas exactement ce que ce rapport devra contenir. En outre, la présentation d'un tel rapport laisse très peu de temps aux médias et aux délégués pour en examiner le contenu avant de voter.

La deuxième question dont il faut tenir compte dans l'adoption de règlements sur le financement des campagnes à la direction d'un parti politique est de savoir s'il y a trop d'argent en cause. En pratique, cela veut dire : est-ce que l'on doit imposer une limite aux dépenses que peut engager un candidat pour mener sa campagne à la direction d'un parti? Bien qu'on ne sache pas combien ont dépensé les candidats à la direction du Parti conservateur en 1984, les sommes engagées par les candidats du Nouveau parti démocratique et du Parti libéral lors de leurs derniers congrès à la direction ne semblent pas exagérées. Le NPD a imposé un plafond extrêmement bas de 150 000 \$ à ses candidats, alors que, chez les Libéraux, la limite semble avoir été d'environ 2 500 000 \$. La course à la direction d'un parti est un événement extrêmement important en politique canadienne. Bon nombre des candidats en lice occupent ensuite des postes parlementaires de premier plan, et beaucoup d'entre eux accèdent au cabinet, les plus chanceux deviennent premier ministre. Ces campagnes restreignent énormément le choix des Canadiens au moment de l'élection d'un premier ministre. Toute réglementation du financement de ces campagnes ne doit pas être à ce point sévère qu'il devient difficile pour les candidats de communiquer avec les membres du parti et les électeurs canadiens.

La Commission Lortie a fait la recommandation suivante : le parti qui tient un congrès d'investiture doit limiter ses dépenses à 15 p. 100 de la somme qu'il a eu le droit d'engager lors des dernières élections fédérales. Actuellement, cette limite équivaldrait à 1 890 000 \$ pour les trois grands partis.

Les campagnes d'investiture permettent aux électeurs d'évaluer les principaux espoirs et de commencer à mieux connaître les candidats éventuels du parti au poste de premier ministre. Ces campagnes permettent également une discussion intelligente et animée des problèmes auxquels fait face le pays. Pour toutes ces raisons, il est important de ne pas imposer une limite artificiellement basse au financement des campagnes, ce qui se traduirait par un manque d'intérêt de la part du public parce que les candidats seraient incapables de transmettre leur message. Bien que l'on doive se garder d'établir un plafond trop bas, il semble toutefois nécessaire d'imposer une limite pour empêcher des candidats extrêmement fortunés de noyer le message de leurs opposants. La limite de 1 700 000 \$ adoptée par le Parti libéral (qui n'est pas respectée, mais qu'approuve la Commission Lortie) semblerait être équitable. La course à la direction du Parti libéral en 1990 a suscité beaucoup de discussion parmi les candidats sur diverses

questions; la presse a très bien couvert les déplacements des candidats, tant à l'échelle nationale que régionale. En outre, elle a suscité l'intérêt du public, sans compter qu'un très bon nombre de membres du Parti ont participé au processus de sélection des délégués.

En ce qui concerne le financement d'une campagne d'investiture, le véritable problème n'est pas les dépenses comme telles, mais bien plutôt l'absence de rentrées suffisantes. Comme on le verra dans les études de cas suivantes, les candidats à la direction du Parti libéral en 1990 n'ont pas eu de difficulté à dépenser les fonds. Le problème était que plusieurs d'entre eux n'ont pas été en mesure de recueillir les fonds suffisants pour livrer une lutte efficace. Un autre des objectifs de la réglementation du financement de la course à la direction d'un parti doit être de faire en sorte que tous les candidats sérieux soient capables de trouver les fonds suffisants pour s'y inscrire. Comme on le verra dans la deuxième étude de cas, lors de sa dernière campagne à la direction du Parti, le NPD a réglé le problème en accordant une aide pécuniaire de 5 000 \$ et diverses autres subventions aux candidats. En outre, le Parti s'est engagé à ce que tous les candidats sérieux soient au moins capables d'envoyer leur documentation dans chacune des circonscriptions et de participer à une tournée pancanadienne. Une autre façon d'atteindre cet objectif et d'atténuer les pressions intenses que subissent les candidats à la direction d'un parti pour trouver le financement nécessaire est d'établir un système de financement public. Les partis et les candidats aux élections générales reçoivent des fonds publics après les élections pour absorber une partie de leurs dépenses. Cependant, les fonds accordés après les congrès de présentation n'inciteront pas les gens à participer davantage et à s'engager dans la course. Dans le cas des candidats à la direction d'un parti, les fonds devraient être mis à leur disposition afin qu'ils puissent les utiliser au cours de la campagne.

Si les partis et les candidats aux élections générales reçoivent les fonds publics après les élections, c'est que l'on veut s'assurer que leur candidature a recueilli un certain appui du public et que les fonds publics ne sont pas accordés à des candidats peu sérieux. En ce qui concerne les campagnes à la direction d'un parti, la solution pourrait être d'appliquer les mêmes exigences concernant l'admissibilité que celles qui sont utilisées pour le financement public des candidats aux primaires en vue des élections présidentielles américaines. Quand un candidat a reçu des contributions de 250 \$ ou moins dans vingt États et d'un total d'au moins 5 000 \$ dans chacun de ces États, pour chaque tranche de 250 \$, il reçoit l'équivalent en fonds publics. Au Canada, la loi pourrait exiger que les aspirants à la direction d'un parti recueillent 15 000 \$ dans quatre provinces sous forme de contributions de 500 \$ ou moins afin d'être admissibles au financement public. Ainsi, le candidat serait tenu de recueillir 60 000 \$ et de faire la preuve qu'il obtient des appuis dans différentes régions du pays avant d'obtenir les fonds publics. Ces données n'ont rien de

scientifique, mais elles permettent de faire en sorte que les candidats qui reçoivent des fonds publics jouissent d'un certain appui à l'échelle du pays.

Quant à la seconde exigence que prévoit le système américain, à savoir que les candidats obtiennent du succès dans les élections primaires pour pouvoir continuer de recevoir des fonds publics, elle serait difficile à appliquer dans une campagne à la direction d'un parti politique canadien. Notre processus politique fonctionne différemment, en ce sens que les campagnes d'investiture ont tendance à être plus courtes, la plupart des délégués étant choisis en six à huit semaines au plus. En outre, les résultats du scrutin dans une circonscription ne sont pas aussi faciles à analyser et à convertir en nombre de délégués favorables à un candidat, comme c'est le cas des résultats des primaires aux États-Unis. Le système canadien est également différent en ce sens que les congrès à la direction d'un parti sont presque toujours chaudement disputés, tous les candidats inscrits demeurant dans la course au moins jusqu'au premier tour de scrutin. Aux États-Unis, de tels congrès sont de plus en plus rares. La majorité des candidats à la présidence des États-Unis abandonnent la course bien avant le congrès. L'exigence voulant que les aspirants doivent obtenir 10 p. 100 des voix aux élections primaires pour demeurer admissibles au financement public montre assez bien pourquoi les aspirants abandonnent une fois que leurs résultats se situent en-deçà de cette limite.

Il ne semble pas utile d'imposer un deuxième critère d'admissibilité aux aspirants à la direction d'un parti politique canadien. Cependant, si le législateur estimait une telle exigence nécessaire, il pourrait demander que les candidats qui reçoivent des fonds publics, pour continuer d'y être admissibles, soumettent le nom et la signature d'un certain nombre de délégués élus qui appuient leur candidature avant une date précise.

Le système américain de financement de contrepartie semble convenir assez bien aux campagnes à la direction d'un parti politique canadien. Comme on le voit dans l'exemple suivant, un tel système permettrait d'avoir des candidats qui disposent de fonds importants tout en favorisant la sollicitation de contributions moyennes et modestes.

Un candidat qui sollicite une contribution de 3 000 \$ à un ami fortuné obtiendra une contribution nette de 3 500 \$ - la somme initiale de 3 000 \$ plus 500 \$ de fonds publics. Un autre candidat qui reçoit six petites contributions de 500 \$ obtiendra une contribution nette de 6 000 \$, soit la contribution initiale de 3 000 \$ plus 3 000 \$ de fonds publics.

En n'appariant aux fonds publics que les contributions des particuliers, on dissuade aussi les candidats de concentrer leurs efforts de souscription auprès des gros donateurs habituels, soit les firmes d'avocats et de comptables, soit les sociétés ou les syndicats.

La troisième question que pose l'instauration d'un règlement est de savoir si l'on doit imposer une limite à la contribution

d'un donateur à un candidat. La Commission Lortie recommande qu'il n'y ait aucune limite quant à la somme qu'un donateur peut verser aux candidats à la direction d'un parti.¹

Deux études de cas

Voyons maintenant comment se déroulent les campagnes à la direction d'un parti politique canadien sans l'apport des réformes proposées par la Commission Lortie. Examinons d'abord la campagne d'investiture menée en 1990 pour choisir un successeur à M. John Turner, chef du Parti libéral du Canada. Nous analyserons ensuite la campagne à la direction du Nouveau Parti démocratique de 1989, menée pour trouver un successeur à M. Ed Broadbent.

La campagne d'investiture à la direction du Parti libéral de 1990

La campagne, qui a pris fin avec le congrès du 23 juin 1990, a commencé en réalité le soir de la réélection du gouvernement majoritaire du premier ministre Mulroney en novembre 1988. M. Turner a refusé pendant plusieurs mois de démissionner officiellement, les instances nationales du Parti n'ont pas annoncé le début de la campagne à la direction avant l'été suivant, mais toutes les personnes en cause savaient que le mandat de M. Turner en tant que chef du Parti tirait à sa fin et qu'il n'en dirigerait pas les destinées au cours des prochaines élections. M. Chrétien, qui n'avait jamais vraiment cessé de faire campagne pour la direction du Parti depuis qu'il avait fini en seconde place en 1984, était le favori. M. Chrétien, disait-on, devrait faire face à des adversaires de taille comme le nouveau député de la région de Montréal, M. Paul Martin, et peut-être un ancien comme le député Lloyd Axworthy du Manitoba. MM. Chrétien et Martin ont passé des mois après les élections de novembre à organiser leur campagne, à concevoir un plan de financement et à parcourir le pays pour obtenir des appuis en faveur de leurs éventuelles candidatures. Quant aux autres, notamment M. Axworthy, M. Clifford Lincoln, député à l'Assemblée nationale du Québec, la députée de l'Ontario Sheila Copps et le député du Québec Jean Lapierre, ils ont consacré ces mois à évaluer leurs chances de trouver les fonds nécessaires et à se constituer une organisation capable de les appuyer pour mener la campagne avec succès.

À l'été de 1989, l'Exécutif national a annoncé la date du congrès à la direction. Conformément aux paragraphes 17(3) et (4) de sa Constitution, le Parti libéral du Canada a créé un «Comité chargé d'examiner les dépenses des candidats», composé de vingt-deux personnes. Coprésidé par le sénateur Dan Hays et Margo Brousseau, le Comité avait pour mandat d'établir les règlements régissant le financement des campagnes d'investiture à la direction du Parti.

Avant que le Comité n'ait terminé ses travaux, le caucus parlementaire libéral a pris les devants et fait adopter par les députés et les sénateurs un plafond de 500 000 \$ pour les dépenses. Le 1^{er} septembre 1989, le Comité a publié un projet

de règlement devant être soumis à l'approbation de l'Exécutif national et renfermant les dispositions suivantes :

- Plafond des dépenses de 1 700 000 \$.
- Obligation pour le Parti de divulguer l'ensemble des dépenses signalées par chaque candidat de même qu'une liste de contrôle de tous les donateurs ayant versé une contribution globale de plus de 100 \$. Le règlement n'obligeait pas à divulguer l'un ou les candidats appuyés par les donateurs figurant sur la liste.
- Obligation pour les candidats de déposer des rapports trimestriels de dépenses auprès du Parti sans nécessité de divulguer les contributions au Parti avant quatre mois suivant la fin du congrès de présentation.
- Étaient exemptés du plafond fixé les dépenses du candidat, de son conjoint, les frais de déplacement et de logement d'un adjoint, tous les frais inhérents aux activités de financement ainsi que tous les fonds versés au candidat à titre de salaire. Aucune limite n'était imposée à ces dépenses.
- Les contributions peuvent être acheminées par le biais du Parti au candidat désigné afin de permettre au donateur de profiter du crédit d'impôt accordé aux donateurs.
- Tout candidat reconnu coupable de violation de ces règlements sera passible de l'une ou des deux sanctions suivantes imposées par le Parti : 1. divulgation de la faute et, 2. perte du privilège fiscal accordé aux donateurs pour le candidat en faute.²

Lors de la conférence de presse tenue pour annoncer ces règlements, le sénateur Hays a déclaré que, à son avis, le Parti devrait dire à quel candidat les donateurs ont versé une contribution, mais que sa proposition avait été rejetée.³ Les membres du Comité ont également reconnu que le Parti ne pouvait appliquer que quelques sanctions si le règlement était transgressé.

La réaction à l'annonce de ces règlements a été vive et âpre. Lloyd Axworthy, lui-même candidat possible à la direction du Parti, a immédiatement convoqué une réunion d'urgence du caucus national pour discuter de ce projet de règlement et pour exiger que l'Exécutif national le rejette.⁴ Il s'inquiétait particulièrement de ce qu'il estimait être un plafond de dépenses trop élevé ainsi que de l'absence de dispositions de surveillance et de sanctions efficaces. M. Axworthy a allégué «que les règlements servaient à miner la crédibilité de l'exercice de réglementation et du Parti même». ⁵ Les opposants ont également soutenu que le Comité n'avait pas tenu compte des désirs manifestes du groupe parlementaire et de nombreux libéraux représentant des milieux populaires qui réclamaient une limite plus basse. Résolument contre les règlements, M. Axworthy a dit «percevoir une volonté manifeste chez les Canadiens qui refusent que le pouvoir des groupes financiers soit le facteur dominant qui vienne

déterminer le résultat d'une décision politique prise par un parti». ⁶

Quant aux alliés des candidats du peloton, MM. Chrétien et Martin, ils ne se sont pas opposés au projet de règlement. Le directeur national de la campagne de M. Chrétien, cependant, s'est opposé plus tard à la limite de 1 700 000 \$ imposée aux dépenses, qu'il considérait trop basse. En effet, M. John Ray soutenait que la limite n'est tout simplement pas suffisante pour mener une campagne professionnelle d'une année.⁷

Lors de l'examen du projet de règlement, l'Exécutif national du Parti a approuvé le plafond des dépenses, mais s'est opposé aux exigences concernant la divulgation. Le 16 septembre 1989, l'Exécutif national a renvoyé le projet de règlement au Comité, le président national, M. Michel Robert, déclarant alors que ce projet «ne semble pas satisfaire aux exigences de la constitution du Parti concernant la divulgation complète des contributions versées aux campagnes d'investissement.» ⁸ Le 29 septembre 1990, le Comité publiait ce qui devait être les règles de fonctionnement de la campagne. Ces règles diffèrent du projet antérieur en ce qu'elles obligent le Parti à publier une liste, par candidat, de toutes les contributions supérieures à 100 \$ et pour lesquelles le Parti accorde un reçu d'impôt. Ainsi, toute contribution ne nécessitant pas la délivrance d'un reçu d'impôt ne serait pas divulguée publiquement. Cette liste serait rendue publique seulement après la fin du congrès à la direction.

Peu de temps après la promulgation des règlements définitifs, trois aspirants, Lloyd Axworthy, Jean Lapierre et Clifford Lincoln, ont annoncé qu'ils ne seraient pas candidats et ce, dans une certaine mesure parce qu'il leur était impossible de recueillir les fonds nécessaires.⁹ Cependant, M. Lapierre n'a pas critiqué la limite imposée aux dépenses : «Tous ceux qui ont travaillé de près à une campagne à la direction savent que cela coûte extrêmement cher et je pense que si nous voulons jouer dans les ligues majeures, nous ne pouvons pas nous permettre de porter des patins d'enfants.» ¹⁰

Au fur et à mesure que la campagne progressait, il devenait évident que la question du financement créait deux paliers de candidats. MM. Chrétien et Martin réussissaient à recueillir beaucoup plus de fonds que les autres candidats. Le candidat John Nunziata se plaignait de ce que «l'argent venait dicter les règles de cette campagne à la direction» et «qu'il ne s'agit pas d'une bataille d'idées, mais d'une bataille d'organisation et d'argent». ¹¹ Il devenait également évident que le règlement ne réussissait pas à limiter les dépenses même au niveau prévu de 1 700 000 \$. Le sénateur Pietro Rizzuto, important partisan de M. Chrétien, en parlant de la campagne de ce dernier, disait ceci : «Si nous utilisions toutes les échappatoires, nous pourrions effectivement doubler le budget.» ¹² M. Nunziata se plaignait également du fait que «les règles sont transgressées de tous côtés. Elles sont difficiles à appliquer et personne ne semble avoir le désir de les faire appliquer.» ¹³

Les candidats du peloton ont réussi à contourner les limites de dépenses de deux façons. Premièrement, on demandait aux donateurs de verser leur argent directement à un délégué qui les appuyait afin de payer les dépenses que ce dernier devait engager pour assister au congrès. Les responsables de la campagne s'occupaient de ces transactions; les fonds ne passaient jamais dans les coffres du candidat et ne figuraient pas non plus dans les rapports de dépenses ou les recettes de celui-ci. Le sénateur Rizzuto a confirmé que le responsable de la campagne de M. Chrétien avait utilisé cette pratique et M. Anthony Housefather, organisateur de la campagne de Sheila Copps, déclara «qu'il était très courant de détourner vers les jeunes délégués les contributions en faveur de la campagne.»¹⁴ Cette pratique violait également un règlement du Parti qui interdit explicitement aux candidats de payer les dépenses des délégués. Selon le sénateur Hays, de telles pratiques n'étaient pas permises, mais pourtant, aucune mesure n'a été prise contre les responsables des campagnes qui avaient procédé à ce détournement des contributions.

Le règlement soustrayant de la définition d'une dépense de campagne les services offerts par un bénévole est celui qui vient au deuxième rang en ce qui concerne les infractions. Cette disposition exempte les «services offerts gratuitement à un candidat par un bénévole en congé non payé et en dehors de ses heures de travail.»

Le directeur de la campagne de M. Martin, M. Michel Robinson, a précisé que les responsables de la campagne interprétaient ce règlement de la façon suivante : «Les travailleurs étaient considérés comme des bénévoles dans la mesure où ils n'étaient pas engagés par une société aux seules fins de travailler pour la campagne de M. Martin, tout en continuant d'exécuter leurs fonctions habituelles pour leur employeur.»¹⁵ S'agissant de l'efficacité de ce règlement, M. Axworthy a déclaré ceci : «Si on réussit à amasser les fonds, on peut les dépenser, il n'y a pas de limite.»¹⁶

Cinq mois après le congrès à la direction, soit le 7 novembre 1990, le Comité a publié les chiffres suivants indiquant les sommes totales que les candidats ont dit avoir dépensées au cours de leur campagne à la direction du Parti. Les données suivantes sont elles qui ont été divulguées par les divers candidats :¹⁷

On n'a pas défini ce que l'on entendait par «dépenses de pré-campagne». On imagine qu'il s'agit des dépenses engagées pour un candidat avant l'annonce officielle du congrès. Cependant, sans une définition précise, ces chiffres ne sont pas très significatifs. M. Chrétien, par exemple, a passé plusieurs années avant le congrès à parcourir le pays et à garder son organisation sur le pied de guerre pour la course à la direction du Parti qui s'annonçait. Il est fort peu probable que les chiffres divulgués incluent les dépenses relatives à toutes ces activités.

De plus, le Parti a publié, pour chaque candidat, une liste des personnes qui ont versé une contribution de plus de 100 \$ et à qui le Parti a donné un reçu d'impôt. Ces listes ne renferment

Candidat	Dépenses réglement	Dépenses exclues et pré-campagne	Dépenses totales
Chrétien	1 671 768 \$	774 268 \$	2 446 036 \$
Copps	481 838 \$	324 226 \$	806 604 \$
Martin	1 637 147 \$	737 543 \$	2 371 690 \$
Nunziata	166 076 \$	-	166 076 \$
Wappel	143 186 \$	-	143 186 \$

que le nom du donateur et le montant de sa contribution. Aucun autre renseignement n'y figure, pas plus qu'on ne retrouve de total ou d'analyse de ces chiffres. Après examen de cette liste de plus de cinquante pages, on s'interroge sur sa précision. La liste de M. Chrétien indique un total approximatif de 875 000,00 \$, ce qui représente le tiers du total des dépenses réclamées par M. Chrétien. Quant à M. Martin, le total des contributions divulguées s'élève à quelque 390 000,00 \$ seulement, soit le septième des dépenses totales qu'il a réclamées. Ces deux chiffres paraissent peu élevés. Il semble peu probable que M. Chrétien ait réussi à financer les deux tiers de sa campagne (1 600 000 \$) à l'aide de contributions de 100 \$ ou moins. Il est encore moins plausible que M. Martin ait réussi à aller chercher 2 000 000 \$ en contributions de 100 \$ ou moins. En outre, aucune raison évidente n'explique pourquoi M. Martin devrait avoir un éventail aussi vaste de petits donateurs comparativement à M. Chrétien. Ce qui est probablement le cas, c'est que ou bien les rapports sont incomplets, ou bien les deux candidats n'ont pas déclaré un pourcentage important de leurs contributions au Parti aux fins de reçus d'impôt. Rien n'explique pourquoi un donateur ne voudrait pas obtenir de reçu d'impôt, sauf l'obligation de divulguer au public le fait de sa contribution. Sans preuve du contraire, il semble que MM. Chrétien et Martin, M. Martin dans une plus grande mesure, n'ont pas divulgué une partie importante de leurs contributions au Parti pour fins de reçus d'impôt afin d'éviter la divulgation publique des contributions.

La campagne d'investissement à la direction du NPD de 1989

Le Nouveau Parti démocratique a adopté une attitude très différente en ce qui a trait au contrôle des dépenses lors de la course à la direction de décembre 1989. Dans un article de la *Gazette de Montréal* à ce sujet, on écrit que «le NPD est sur le point de tenter une expérience noble. Il va essayer de prouver aux Canadiens qu'un parti politique moderne peut mener une campagne à la direction équitable et simple en vue de choisir le successeur d'Ed Broadbent.»¹⁸ Le NPD a limité les dépenses durant la course à la direction à 150 000 \$. Personne au sein du Parti, pas plus que les candidats, ne s'est opposé à ce plafond très bas. La coprésidente du congrès, M^{me} Sue Hart, a expliqué que cette limite avait été fixée afin «de permettre à tout le monde de se présenter, non pas seulement à ceux qui ont de

l'argent.»¹⁹ La direction du Parti estimait que la limite de 150 000 \$ était «suffisamment basse pour empêcher qui que ce soit de tenter d'impressionner les délégués avec des gadgets coûteux, tout en permettant aux aspirants sérieux de poser leur candidature.»²⁰ La limite de dépenses imposée par le NPD, contrairement à celle du Parti libéral, a été établie à partir de la journée où M. Broadbent a annoncé qu'il prenait sa retraite. En outre, le NPD a imposé une limite stricte de 1 000 \$ à la contribution maximale pouvant être versée à un candidat. Les rapports financiers définitifs sur la provenance et la valeur exacte de toutes les contributions de 100 \$ ou plus devaient être présentés au plus tard le 31 juillet 1990.

Le NPD voulait que la campagne soit active tout en restreignant au minimum les dépenses engagées par les candidats; à cet égard, il a accepté d'absorber une partie des coûts de la campagne. Pour chaque candidat, l'Exécutif national du NPD a assumé les frais de deux campagnes de publipostage destinées aux 295 associations de comté. Le Parti a également accordé une allocation de déplacement à tous les délégués qui devaient parcourir plus de 480 km pour se rendre au congrès. Plus important encore, le Parti a organisé et pris à sa charge les dépenses d'une tournée de quinze villes dans toutes les provinces et au Yukon. Même si les sommes véritablement engagées varient beaucoup d'un journal à l'autre, le NPD a dépensé des sommes considérables pour organiser et promouvoir ces rencontres de tous les candidats à Halifax, Charlottetown, Regina, Whitehorse, Edmonton, Vancouver, Nanaimo, Saskatoon, Sudbury, Winnipeg, Montréal, St. John's, Fredericton, Ottawa et Toronto. De plus, le Parti a versé 5 000 \$ à chaque candidat pour s'assurer qu'il serait capable d'assister à ces réunions. Ainsi, le Parti espérait que ces réunions, qui ont eu lieu entre les mois d'août et de novembre 1989, seraient le point central de la campagne.

Le Parti a également établi des règles pour s'assurer que les députés en poste n'étaient pas avantagés par rapport aux autres aspirants. En vue «d'empêcher les députés d'utiliser les privilèges que leur confère la Chambre des communes»²¹, le règlement interdisait au personnel de la Chambre des communes de travailler à la campagne de leadership durant les heures de travail régulières et d'utiliser le matériel du gouvernement comme la papeterie, les télécopieurs et les photocopieurs durant la campagne.

Contrairement à la campagne du Parti libéral, les journaux n'ont fait état d'aucun aspirant qui se plaignait du règlement concernant les dépenses du Parti ou que certains opposants avaient beaucoup plus d'argent que d'autres. Les chiffres déclarés par les candidats au Parti montrent que, même si aucun d'entre eux n'a réussi à obtenir des fonds équivalant à quatre-vingt pour cent des limites des dépenses, les sommes recueillies variaient beaucoup d'un candidat à l'autre. Les cinq principaux candidats ont déclaré les activités financières suivantes²² :

Candidats	Recettes	Dépenses	Solde
Barrett	94 505 \$	113 986 \$	-19 481 \$
DeJong	17 16	42 516	-25 000
Langdon	57 426	52 461	4 965
McCurdy	73 364	72 891	473
McLaughlin	116 051	128 575	-12 524

Si l'on examine les deux campagnes, une question évidente se pose, à savoir comment les candidats du NPD ont-ils réussi à mener une campagne à la direction de leur Parti en dépensant approximativement 4 p. 100 des fonds dont disposaient les principaux candidats du Parti libéral? Plusieurs raisons évidentes expliquent pourquoi la course à la direction du NPD a été moins coûteuse que celle du Parti libéral :

- Les syndicats choisissent environ le tiers de tous les délégués au congrès d'investiture du NPD. Les candidats font habituellement campagne pour obtenir l'appui des délégués en rencontrant la direction des syndicats. Ainsi, on a l'occasion de prendre contact avec environ 1 000 délégués par le biais d'une série de réunions avec les syndicats. Il n'est donc aucunement nécessaire de parcourir le pays pour rencontrer ces délégués personnellement dans leur circonscription.
- L'Exécutif national du NPD a offert aux délégués des allocations qui leur ont permis de payer une partie de leurs frais de déplacement pour assister au congrès. Lors de la campagne libérale, les principaux candidats ont reconnu avoir dépensé des sommes importantes pour assumer les frais de déplacement de leurs délégués qui se rendaient à Calgary.
- L'Exécutif national du NPD a assumé les coûts de deux campagnes de publipostage par candidat ainsi que ceux d'une tournée de quinze villes réunissant tous les candidats. Le fait que le Parti se soit occupé de cette tournée a permis aux candidats de réaliser des économies, ceux-ci n'étant plus tenus de veiller à l'organisation des réunions dans chacune de ces villes.
- La campagne a été pratiquement inexistante dans la province de Québec. On estime que seulement soixante à soixante-dix délégués du Québec ont assisté au congrès du NPD. Ainsi, les candidats n'ont pas eu à engager de dépenses pour se gagner l'appui des délégués dans les nombreuses circonscriptions du Québec.
- La campagne du NPD a été beaucoup plus courte que celle du Parti libéral. Le congrès du NPD a eu lieu dix mois après que M. Broadbent eut annoncé sa démission, comparativement à celui du Parti libéral, qui s'est tenu

presque deux ans après l'annonce du départ de M. Turner.

Il semble également évident que les candidats du NPD n'ont pas mené une campagne aussi précise pour déterminer et obtenir le vote des délégués au niveau de la circonscription. La campagne du NPD semble avoir été plus ouverte en ce qui a trait aux candidats faisant appel à des catégories générales de délégués. Les résultats d'un sondage mené peu de temps avant le congrès indiquèrent un vaste pourcentage de délégués indécis; de même, dans les journaux, on disait que «les organisateurs des candidats étaient incapables de fournir des chiffres précis quant au niveau d'appui», et ce peu de temps avant le congrès.

Conclusion

Les campagnes d'investiture à la direction d'un parti sont un volet trop important de la politique canadienne pour qu'elles puissent continuer d'être soustraites à l'application d'une législation régissant leur financement. La course à la direction d'un parti permet de déterminer le choix offert aux Canadiens pour leur premier ministre alors que les aspirants ont tendance à jouer des rôles clés au sein du cabinet et dans l'opposition. Tout système permettant aux candidats d'accepter des contributions sans limite de sociétés ou d'autres groupes d'intérêts sans devoir les divulguer est simplement inacceptable. Les électeurs canadiens ont le droit d'avoir un système qui au moins tente de les protéger des représentants élus achetés par des groupes d'intérêts nantis. Et, bien qu'il soit ici question d'un phénomène de cause à effet, il semble effectivement que la capacité d'obtenir d'importantes ressources financières a une incidence significative sur le résultat d'une course à la direction d'un parti. D'autres sources de financement, comme un système de contrepartie avec des fonds publics, doivent être envisagées afin de s'assurer que tous les candidats sérieux ont accès aux fonds nécessaires. En outre, le recours aux fonds publics fera en sorte que les candidats compteront moins sur les contributions privées.

Les recommandations de la Commission Lortie voulant qu'une loi soit adoptée pour imposer un plafond de dépenses d'environ 1 890 000 \$ et exigeant la divulgation de contributions supérieures à 250 \$ sont intéressantes. Cependant, bien qu'elles constituent un pas dans la bonne direction, elles ne répondent pas du tout à la nécessité de changement abordée dans le présent document. Même si ces suggestions touchent la question d'équité en exigeant la divulgation des contributions et en imposant une limite aux dépenses, elles sont loin d'atteindre l'objectif visé. L'imposition d'un plafond de dépenses permettra non seulement d'accroître la concurrence si les contributions sont jumelées à une sorte de financement public, et les exigences concernant la divulgation ne seront efficaces que si les données sont révélées suffisamment tôt pour avoir un impact sur

l'élection et si assez de renseignements sont divulgués pour permettre de connaître l'identité précise des donateurs.

Même si un système électoral risque de ne jamais être complètement «équitable», le mode d'élection des chefs de partis au Canada commence à peine à s'engager dans cette direction. Les recommandations de la Commission Lortie sont un pas vers l'équité, mais elles doivent être plus exhaustives pour atteindre l'objectif d'équité qu'elles établissent elles-mêmes.

Notes

1. Même si le NPD a limité les contributions à 1 000 \$, les candidats libéraux, MM. Chrétien et Martin, ont tous les deux déclaré avoir reçu plusieurs contributions de 10 000 \$ ou plus, M. Chrétien ayant même avoué avoir reçu un cadeau de 20 000 \$. Des contributions d'une telle importance sont troublantes. C'est pour cela qu'on se demande si les donateurs s'assurent d'être dans l'entourage des candidats ou obtiennent d'autres faveurs législatives. Il est presque impossible de discerner les motifs d'un donateur qui verse une grosse contribution à un candidat. Cependant, comme on ne peut établir avec certitude les motifs des donateurs, il faut donner le bénéfice du doute au processus politique et interdire le versement de contributions aussi importantes. La mise en oeuvre d'un régime de contrepartie devrait largement compenser la perte de revenus imputable à l'absence des contributions importantes. Il semble en outre que ce ne soient que les principaux candidats qui en bénéficient. Au minimum, les contributions très importantes semblent être en apparence déplacées et, ne serait-ce que pour effacer ce doute, elles devraient être interdites. Il n'est pas facile de définir ce que constitue une contribution trop généreuse. La loi américaine limite les contributions versées aux candidats aux primaires à 1 000 \$ pour les particuliers et à 5 000 \$ pour les comités politiques. Beaucoup s'opposent à la limite de 1 000 \$ qui n'a pas été rajustée depuis 1974 et qu'ils estiment trop basse. À mon avis, les candidats à la direction d'un parti canadien ne devraient pas accepter des contributions supérieures à 3 000 \$.
2. Communiqué du Parti libéral, 1^{er} septembre 1989.
3. *Globe and Mail*, 1^{er} septembre 1989, p. A4.
4. *Toronto Star*, 2 septembre 1989, p. A9.
5. Ibid.
6. Ibid.
7. *Montreal Gazette*, 31 mars 1990, p. B6.
8. *Toronto Star*, 17 septembre 1989, p. A7.
9. *Montreal Gazette*, 31 mars 1990, p. B6.
10. *Toronto Star*, 17 septembre 1989, p. B6.
11. *Montreal Gazette*, 31 mars 1990, p. B6.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Ibid.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Communiqué du Parti libéral, 7 novembre 1990.
18. *Montreal Gazette*, «NDP Leadership Race to be Lesson in Frugality», 17 mars 1989, p. B3.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. *Calgary Herald*, «NDP Sets Rules to Ensure Clean Leadership Race», 11 juin 1989, p. D16.
22. États financiers des candidats soumis à l'Exécutif national du NPD.
23. *Vancouver Sun*, le 12 octobre 1989, p. 8.