

# LA PRIMAUTÉ DES PARTIS DANS LE SYSTÈME POLITIQUE CANADIEN



## INTRODUCTION

*« Sans partis politiques, pas de vraie démocratie. »*

**P**LUS DE 75 % DES PERSONNES qui ont participé à notre enquête sur les attitudes des Canadiens et Canadiennes approuvent cette affirmation (Blais et Gidengil 1991 CR). Aux élections, une majorité écrasante des voix vont aux candidats et candidates des partis politiques plutôt qu'aux indépendants. Au cours des deux dernières décennies, les candidats des trois grands partis ont recueilli plus de 94 % des suffrages. Ainsi, les Canadiens et Canadiennes comprennent et approuvent le rôle déterminant que jouent les partis politiques dans notre démocratie.

Les partis politiques permettent à l'électorat d'effectuer des choix véritables par l'élection directe de leurs représentants et représentantes à la Chambre des communes et par celle, indirecte, du gouvernement. Comme l'affirmait le député Chris Axworthy devant la Commission, « le choc des idées et des personnalités, le droit de contribuer à orienter l'avenir du pays, la liberté précieuse de voter pour ou contre un programme ou une personne, tout cela serait impensable sans l'aide des partis » (Saskatoon, 17 avril 1990).

L'expérience historique et comparative montre que les rôles multiples et essentiels que remplissent les partis dans le fonctionnement de la démocratie justifient leur primauté au sein de notre système politique. Ils assurent entre autres le recrutement et la désignation des candidats et candidates aux élections, la sélection des chefs politiques ainsi que l'organisation du processus électoral. Leur succès, sur le plan électoral et institutionnel, dépend notamment des relations qu'ils parviennent à établir avec les citoyens et citoyennes, d'une part en proposant des idées et des solutions politiques nouvelles, d'autre part en favorisant la participation et l'éducation politiques. Ces diverses activités visent deux objectifs : la représentation par les partis des courants différents (et parfois contraires) présents dans la société et l'élaboration de programmes de gouvernement. Ces objectifs sont particulièrement difficiles à atteindre au Canada en raison de la grande diversité régionale, linguistique et culturelle du pays.

Institutions relativement élitistes à l'origine et vouées dans la majorité des cas au favoritisme, les partis canadiens sont maintenant plus conscients

de leur rôle primordial dans le système politique. Ils ont abandonné beaucoup des pratiques douteuses qui, par le passé, caractérisaient leur lutte pour le pouvoir. Mais encore récemment, il leur est arrivé d'utiliser des stratégies et des méthodes qui ne cadraient pas avec l'idée que la population se fait de la morale politique. Un nombre croissant de Canadiens et Canadiennes, y compris des membres de partis, se déclarent insatisfaits des méthodes qu'emploient les formations politiques pour sélectionner leurs candidats et candidates et leurs chefs, du contrôle que les chefs semblent exercer sur les élus et élues à la Chambre des communes, du comportement des partis pendant les élections, du conservatisme de leurs structures et états-majors par rapport à l'évolution de la société et du fait que les partis ne donnent pas suffisamment de possibilités de participer à la vie politique.

Les Canadiens et Canadiennes remettent en question la capacité des partis de défendre convenablement des intérêts régionaux divers, voire opposés, à l'intérieur des institutions fédérales. Ils craignent que les partis ignorent des individus et des groupes différents de ceux qu'ils représentent habituellement. Ces jugements critiques ont poussé ceux et celles dont les intérêts n'étaient pas représentés traditionnellement par les partis à se détourner d'eux.

Par ailleurs, dominés par leurs préoccupations électorales, les partis n'ont guère favorisé la défense de valeurs politiques et la participation des citoyens et citoyennes à la vie politique du pays.

Malgré ces nombreuses critiques, le public attend des partis qu'ils continuent à assurer les charges essentielles de la représentation démocratique. Par la remise en question du style représentatif et électoral de leurs partis, les Canadiens et Canadiennes les engagent d'une certaine façon à faire plus, pas moins. Ils souhaitent que les partis les représentent mieux et soient plus attentifs à leurs opinions. Par conséquent, les occasions d'affermir et d'élargir la primauté des partis au sein d'un système représentatif dynamique existent bel et bien, et cela à trois niveaux.

D'abord, les partis pourraient revoir le mode de sélection de leurs candidats et candidates et de leurs dirigeants, pour que ces mécanismes renforcent la confiance du public et la légitimité de notre système de représentation plutôt que de contribuer à éroder cette confiance. Ensuite, ils pourraient consolider, sur le plan institutionnel, leur capacité de mobiliser les personnes favorables à leurs idées, à leurs valeurs et à leurs traditions. Enfin, les partis et leurs dirigeants ont besoin de nouveaux moyens et de conseils pour les aider à intégrer des intérêts divers. Toute réforme devrait donc avoir pour objectif de remplacer l'apathie désabusée par la participation politique intelligente, dans la dignité et le respect de chaque citoyen et citoyenne.

Effacer les clivages régionaux, économiques et culturels du Canada est une tâche complexe, jamais terminée. En l'acceptant, les partis se doivent d'embrasser et de confronter les éléments variés, et parfois turbulents, du paysage politique canadien. On a tort d'attendre des partis qu'ils arbitrent sans effort ou continuellement des intérêts qui s'opposent. En affirmant le

rôle des partis, il faut se garder de les accabler d'objectifs irréalisables (Elkins 1991 CR).

Depuis la Confédération, le régime des partis a beaucoup changé, qu'il s'agisse du nombre de formations offrant de nouvelles avenues, de la base socio-économique et régionale des partis ou des occasions de participer à la vie politique. Les partis canadiens seraient-ils de nouveau plongés dans une période de mutation profonde ? Cela n'aurait rien d'étonnant, car depuis dix ans notre système politique a connu des changements majeurs. Citons notamment l'émergence de nouveaux partis et la montée des groupes d'intérêt qui, remplaçant les partis traditionnels, favorisent une autre forme de participation politique.

Ce n'est pas l'effet de cette dynamique sur le sort de tel ou tel parti qui nous préoccupe. Notre intérêt porte plutôt sur la santé et la vitalité des partis politiques comme organisations politiques uniques au sein de notre régime politique. En effet, les partis

1. structurent les choix électoraux et donnent donc un sens au vote;
2. offrent à la population des mécanismes qui lui assurent une participation politique accrue; et
3. organisent le travail des élus et élues au Parlement et contribuent ainsi à l'efficacité de notre régime de gouvernement responsable.

Aussi critiques soient-ils à l'égard du bilan de leurs partis sur ces dimensions, les Canadiens et Canadiennes n'en reconnaissent pas moins aux formations politiques un rôle essentiel dans le bon fonctionnement de notre régime démocratique. Dès lors, il importe de mettre en œuvre toute réforme susceptible d'affermir la primauté de ces organisations politiques.

### LE RÔLE DES PARTIS POLITIQUES

On doit envisager le rôle des partis dans le contexte de l'évolution de notre régime parlementaire. Celui-ci se caractérise par la représentation parlementaire, qui autorise la formation d'un gouvernement directement responsable devant les élus et élues et offre à la population la possibilité de choisir qui formera le gouvernement. En outre, l'une de nos valeurs politiques fondamentales est le droit, voire le devoir, qu'ont les citoyens et citoyennes de se gouverner eux-mêmes. Traditionnellement, c'est surtout par l'intermédiaire des partis qu'ils ont exercé leurs droits et rempli leurs devoirs civiques en participant aux activités politiques et au débat public. Il va de soi par ailleurs que les facteurs géographiques, sociaux et économiques influent sur la nature et les fonctions des partis d'une époque à l'autre.

#### Le gouvernement parlementaire

Notre régime de gouvernement parlementaire a vu le jour avant la fondation de la fédération canadienne en 1867. Toutes les colonies britanniques de l'Amérique du Nord ont bénéficié à des degrés divers du système anglais

de lois et de libertés, notamment du droit à un gouvernement représentatif. Ce droit, appliqué pour la première fois en 1758 en Nouvelle-Écosse, n'englobait pas à l'origine la notion de gouvernement responsable. Celui-ci n'apparaît que beaucoup plus tard, et seulement après de longs débats souvent acrimonieux. Ces derniers opposent les gouverneurs et les assemblées élues pour savoir qui doit déterminer la composition du conseil exécutif (qu'on appellera plus tard Cabinet) et en assumer la direction. Alors que la Grande-Bretagne a déjà adopté le principe selon lequel l'exécutif, c'est-à-dire le « conseil de Cabinet » de la Couronne, doit avoir la confiance de la Chambre des communes (Mackintosh 1977), dans les colonies britanniques d'Amérique du Nord le gouverneur conserve encore le pouvoir exclusif de choisir et de diriger le conseil exécutif (Dawson 1970).

Dans le Haut et le Bas Canada, la lutte pour un gouvernement responsable provoque une rébellion armée en 1837. En Nouvelle-Écosse, les forces favorables à ce principe, menées par l'éloquent Joseph Howe, ont recours à des méthodes moins violentes mais tout aussi efficaces. Dans chaque cas l'autorité impériale britannique vient compliquer le débat. Le gouverneur local est enfermé dans un tissu d'instructions et d'exigences contradictoires provenant du gouvernement britannique, de son conseil exécutif (alors dominé par une couche très restreinte de la société) et de l'assemblée législative élue (de plus en plus composée de représentants réclamant une réforme constitutionnelle). En outre, les membres de l'assemblée commencent à s'organiser en partis législatifs et les candidats se rangent plus souvent sous la bannière d'un parti pour disputer les élections.

À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, en Grande-Bretagne comme aux États-Unis, le débat sur la formation et la légitimité des partis porte essentiellement sur le tort qu'ils risquent d'infliger à l'ensemble du corps politique. On les qualifie en effet de factions ou cabales odieuses dont le comportement, axé sur des intérêts purement égoïstes, pourrait saper l'autorité établie. Ce débat trouve des échos au Canada. Au début de sa carrière, par exemple, Joseph Howe prend position en faveur d'un « parti unique pour la Nouvelle-Écosse », qui défendrait les intérêts de toute la colonie. Plus tard, à l'époque de la Confédération, sir John A. Macdonald plaide pour une vaste coalition libérale-conservatrice destinée à consolider la nouvelle nation. Comme la question des factions a déjà été réglée en Grande-Bretagne et aux États-Unis et que la lutte pour un gouvernement responsable offre un terrain de bataille commun aux réformistes rivaux, le factionnalisme ne fait jamais l'objet d'un sérieux débat au Canada.

Comme les gouverneurs persistent à ne pas tenir compte de leur assemblée législative, même après la rébellion armée, l'exécutif perd peu à peu de son efficacité et de sa légitimité. Lord Durham est alors envoyé en Amérique du Nord comme gouverneur en chef des cinq provinces dans le but de rétablir l'ordre et d'enquêter sur l'origine des troubles de 1837. Dans son rapport de 1839, il recommande l'instauration d'un gouvernement responsable, non par voie législative mais par l'envoi d'instructions du gouvernement britannique

enjoignant chaque gouverneur colonial d'« obtenir l'appui de l'assemblée envers sa politique, en confiant l'administration aux hommes capables d'obtenir une majorité » (Durham 1839 [1912, 279–280]).

Les autorités britanniques et les gouverneurs qu'elles nomment acceptent cette recommandation à contrecœur. Chose ironique, ces gouverneurs doivent intervenir encore plus dans les affaires politiques des colonies; plusieurs estiment devoir assumer à la fois les fonctions de représentant de la Couronne et de premier ministre appuyé par le parti de leur conseil exécutif. À la suite d'un changement de gouvernement en Grande-Bretagne en 1846, un effort sérieux de réforme est engagé, notamment avec la nomination comme gouverneurs de personnes susceptibles de répondre aux désirs des assemblées élues. C'est ainsi que, le 25 janvier 1848, à la suite d'une élection générale en Nouvelle-Écosse, le conseil exécutif est battu sur une motion de confiance et un nouveau conseil est constitué.

Ce changement marque l'avènement de la responsabilité gouvernementale. Plus important, il signale la première reconnaissance sérieuse des partis comme composantes à part entière du gouvernement parlementaire, et cela parce que le gouverneur peut identifier le parti disposant de la majorité au sein de l'assemblée élue. Le chef de ce parti est invité par le gouverneur à former un nouveau gouvernement. Très vite, la même évolution se manifeste dans les autres colonies.

Ceux qui réclamaient une réforme constitutionnelle ne le faisaient pas pour saper le rôle de l'exécutif au sein d'un gouvernement parlementaire. Au contraire, ils voulaient renforcer son efficacité et sa légitimité en lui permettant d'obtenir l'appui de la majorité de l'assemblée élue. Leur principale revendication était, par conséquent, que l'exécutif rende des comptes directement à l'assemblée législative et que la perception des taxes et l'engagement de dépenses publiques soient soumis à l'approbation de cette assemblée.

Les partis britanniques existaient sous forme de factions et de « coalitions » depuis la révolution de 1688 et jouaient essentiellement le rôle d'organisations parlementaires (Mansfield 1965). C'est au XIX<sup>e</sup> siècle que les partis et la notion de gouvernement partisan, ainsi que celle d'opposition structurée, voient enfin leur légitimité pleinement reconnue. Pourtant les partis britanniques ne réussissent pas à étendre sensiblement leur structure organisationnelle au-delà du Parlement, même après la réforme électorale de 1832. Ils sont alors essentiellement considérés comme des instruments de gestion du Parlement, chargés de composer des majorités à la Chambre pour permettre aux ministres de la Couronne de gouverner (Stewart 1986).

Les partis canadiens, au contraire, exercent une influence beaucoup plus profonde au sein de la société et parviennent donc à s'y enraciner plus solidement, surtout à cause des batailles autour de la notion de gouvernement responsable. Ceux qui font de la politique ne tardent pas à comprendre que « l'organisation systématique et minutieuse en parti est devenue une composante capitale du jeu politique canadien » (Stewart 1986, 55).

À l'époque de la Confédération, les partis sont donc jugés essentiels au fonctionnement efficace d'un gouvernement responsable et considérés comme le pivot de la mobilisation et de la participation des citoyens à la vie politique.

### **La construction des partis politiques nationaux**

Durant la période qui suit immédiatement la Confédération, sir John A. Macdonald espère conserver un parti globalement libéral-conservateur, composé de conservateurs et de réformateurs modérés. L'assise populaire de sa nouvelle formation politique s'étiole néanmoins, et bientôt deux partis s'affirment, les conservateurs et les libéraux, qui s'affrontent dans le nouveau processus électoral fédéral et au Parlement. Pour construire une majorité parlementaire solide, ces coalitions des partis coloniaux – les conservateurs d'abord, et plus tard les libéraux – sont obligés de courtiser les députés qui n'affichent aucune appartenance politique (Reid 1932 [1991, 12]). En 1878, on introduit le scrutin secret et on organise des élections simultanées (plutôt qu'étalées sur plusieurs jours) dans les cinq provinces de l'Est. Les élections opposent alors des candidats liés aux deux partis.

Cette transformation des partis de coalitions essentiellement législatives en partis disciplinés et en organisations électorales caractérisera le régime canadien des partis pendant les quatre décennies suivantes. Divers groupes intégrés aux partis dans les années qui suivirent la Confédération restent unis grâce au talent exceptionnel de leurs leaders, sir John A. Macdonald et sir Wilfrid Laurier, qui dominent les premières décennies de la vie politique canadienne. Les chefs de parti se servent du Cabinet fédéral pour assurer la représentation des groupes régionaux, religieux et ethnoculturels importants qui composent l'assise populaire nationale du parti au pouvoir. Les conflits entre les régions et les classes sociales sont résolus au sein des deux partis, chacun cherchant à se constituer une clientèle suffisamment large pour s'assurer la victoire aux élections.

Le Parti conservateur et le Parti libéral s'imposent comme institutions nationales grâce à une exploitation habile du favoritisme à l'échelle locale et au recrutement de militants locaux prêts à défendre la cause de leur parti, que celui-ci soit au gouvernement ou dans l'opposition. Les deux formations tissent de vastes réseaux extra-parlementaires de notables locaux et de militants désintéressés qui travaillent de longues heures, que leur parti soit ou non au pouvoir (Stewart 1986, 78). Des structures nationales bien ancrées dans des réseaux locaux permettent aux conservateurs et aux libéraux de faire adhérer l'ensemble de leurs partisans à leurs idéaux.

La presse locale partisane entretient la fidélité au parti et à ses valeurs. À London, par exemple, on trouve le *Free Press*, conservateur et l'*Advertiser*, libéral; à Toronto, l'*Empire*, conservateur et le *Globe*, libéral; à Montréal, *La Minerve*, conservatrice et *La Presse*, libérale; à Halifax, le *Herald*, conservateur et le *Chronicle*, libéral. Les journaux rivaux soutiennent ouvertement les deux grands partis. Ils publient leurs programmes et des éditoriaux qui

leur sont favorables; ils font connaître à leur électorat les points forts de leur parti et les points faibles de l'opposition<sup>1</sup>.

Dans les premières années qui ont suivi la Confédération, la presse constitue le principal outil d'éducation politique et de socialisation. Souvent le parti lui-même représente une source de financement indispensable pour son journal, surtout quand il est au pouvoir. Parfois des personnalités politiques de premier plan possèdent ou contrôlent directement des journaux. Ainsi Clifford Sifton, membre en vue du Cabinet de sir Wilfrid Laurier, prend-il une participation majoritaire dans le *Manitoba Free Press* et le *Sun* de Brandon en 1898. Sir John Willison, journaliste réputé de l'époque qui a suivi la Confédération, rappelle dans ses mémoires que, lorsqu'un parti prend le pouvoir, « toutes les annonces de nominations, comme les énoncés de politiques, sont réservés aux organes du parti » (Willison 1919, 121).

À l'époque, le Canada n'est pas le seul pays à avoir une presse partisane. Aux États-Unis et en Grande-Bretagne, l'engagement d'un journal envers un parti va au-delà des proclamations de soutien inconditionnel. Pour les hommes politiques canadiens de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, « les journaux sont des supports publicitaires essentiels, voire même des substituts de l'appareil du parti, capables de confondre l'ennemi, de renforcer la discipline et le moral du parti, et d'éduquer l'électorat » (Rutherford 1982, 212). La presse partisane incruste les partis dans la vie quotidienne. Les partisans s'identifient à leur parti en lisant ses publications, lesquelles à leur tour soutiennent l'action extra-parlementaire du parti. Ces journaux fournissent aux partisans des informations sur les débats locaux et nationaux, une initiation à la politique en général et à celle du parti, ainsi qu'une tribune.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il existe au Canada un régime bipartite compétitif. Les deux partis ont réussi à s'élever au-dessus de l'esprit de clocher de la politique provinciale en suivant des objectifs nationaux qui rallient un vaste éventail d'intérêts. Par ailleurs, chaque parti au pouvoir a cultivé ses racines locales en recourant sans vergogne au favoritisme. La presse partisane, à la fois moyen de communication et d'éducation, a encouragé la fidélité aux partis. De fait, l'esprit partisan a pénétré la vie politique canadienne à un point tel – surtout dans les quatre provinces fondatrices, dotées de structures sociales relativement stables – qu'il est devenu, avec la religion et la langue, l'un des facteurs principaux de clivage des communautés.

### **L'émergence du système multipartite**

Le système bipartite se maintient au Canada pendant les cinq décennies suivant la Confédération; pendant et après la Première Guerre mondiale, de profonds changements d'ordre économique et social contribuent à transformer radicalement la vie politique. Ces changements mettent en relief l'incapacité des deux partis traditionnels de répondre aux intérêts essentiels de la société canadienne. En outre, les Canadiens et Canadiennes se montrent mécontents des caractéristiques fondamentales du système des partis : discipline de parti au Parlement, organisations extra-parlementaires

dociles, favoritisme généralisé par le parti au pouvoir et alliance étroite des deux formations politiques nationales avec les intérêts financiers de l'Est canadien.

Durant la Première Guerre mondiale, le problème de la conscription divise le Parti libéral et débouche sur un gouvernement de guerre unioniste, formé d'une coalition de conservateurs et de libéraux qui n'a presque aucun député ni appui électoral au Québec. Parallèlement, les Canadiens et Canadiennes deviennent de plus en plus critiques envers le système du favoritisme suscité, entre autres, par les pratiques douteuses d'approvisionnement militaire durant la guerre. Depuis le début du siècle, la population de l'Ouest canadien, et par conséquent son poids aux Communes, a spectaculairement augmenté.

En 1900, l'Ouest dispose de 17 sièges, soit 8 % du total à la Chambre des communes. En 1917, il en a 57, soit 24 %. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le peuplement de l'Ouest s'est essentiellement fait grâce à des immigrants et immigrantes venus des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de l'Europe centrale, et qui ne montrent ni affinité ni intérêt pour les mœurs et valeurs politiques de l'Est canadien. La société et l'économie locales, fondées sur de vastes unités de production agricole, ne se prêtent pas aux méthodes d'organisation que les deux partis ont utilisées avec tant de succès dans les provinces de l'Est, à l'époque de Macdonald et de Laurier.

La politique nationale est un autre facteur important; celle-ci comprend trois volets principaux : le chemin de fer transcontinental, le peuplement de l'Ouest par l'immigration, et le protectionnisme contre les importations des États-Unis. Ce sont les conservateurs qui l'ont adoptée, et les libéraux l'ont reprise à leur arrivée au pouvoir. Vers 1917 cependant, l'Ouest estime que cette politique joue à son détriment et favorise les intérêts économiques de l'Est. Le gouvernement unioniste, formé en 1917, distend encore plus les liens partisans avec l'Ouest, dans la mesure où il se voulait un gouvernement de coalition non partisan regroupant toutes les tendances favorables à l'effort de guerre (Morton 1967).

Dans les années 20, inspirés par les mouvements populistes et progressistes des États-Unis, les partisans agrariens du Canada forment des regroupements politiques pour combattre les deux partis traditionnels sur le plan fédéral et provincial. Leur programme conteste le rôle des partis comme agents principaux de la représentation dans le système parlementaire. Les agriculteurs prétendent que la traditionnelle discipline de parti, en particulier, empêche les représentants élus de défendre convenablement les intérêts de leurs électeurs. Aux élections fédérales de 1921, le Parti progressiste obtient 65 sièges et évince ainsi les conservateurs de leur deuxième place aux Communes. Pour la première fois, aucun parti n'obtient la majorité (les libéraux la manquent de justesse, soit d'un siège). Dans les premières années de l'après-guerre, les partis regroupés sous la bannière des « United Farmers » gagnent des élections en Alberta, forment un bref gouvernement de coalition avec des mouvements ouvriers de l'Ontario et constituent



l'opposition officielle, seuls ou alliés aux représentants ouvriers, dans plusieurs provinces. Au Québec, l'aile provinciale affaiblie du Parti conservateur s'allie à certains libéraux rebelles pour former l'Union nationale en 1935. Celle-ci remporte sa première victoire électorale en 1936.

Avec l'urbanisation, l'industrialisation et les perturbations sociales issues de la Première Guerre mondiale, on assiste à des troubles civils, comme la grève générale de Winnipeg en 1919, et à la prolifération de mouvements et partis travaillistes, tels que le Parti fédéré du travail, le Parti indépendant du travail et le Parti socialiste d'Amérique du Nord. Deux candidats travaillistes sont élus aux élections de 1921. Les querelles que se livrent les différentes tendances de gauche, s'inspirant d'un côté du modèle fabien de l'Angleterre, de l'autre du modèle bolchevique de l'Union soviétique, empêchent la formation d'un parti unique de gauche. Diverses scissions donnent naissance dans les années 30 au CCF, ou Co-operative Commonwealth Federation, vaste mouvement populaire intégrant la plupart des groupes de gauche et bon nombre de progressistes. Les éléments les plus radicaux de la gauche, favorables au modèle socialiste soviétique, se greffent au Parti communiste du Canada créé en 1921.

L'arrivée de nouvelles formations politiques au Parlement à la suite des élections de 1921 ne constitue pas un phénomène complètement inédit. Lorsque les libéraux avaient pris le pouvoir avec sir Wilfrid Laurier en 1896, on avait assisté à l'élection de quatre partisans de M. McCarthy, d'un groupe de conservateurs dissidents et de deux patrons d'industrie. On n'avait cependant vu là qu'un épisode temporaire, conséquence parmi d'autres de la crise des écoles du Manitoba et du glissement de l'électorat vers les libéraux après plusieurs années de gouvernement conservateur. De fait, ces petits partis ont disparu lors des élections suivantes<sup>2</sup>. C'est l'ampleur du contingent progressiste à la Chambre, en 1921, qui marque le début d'une nouvelle ère et relègue les conservateurs au deuxième rang des partis politiques.

Les élections de 1921 confirment également certaines des caractéristiques propres au système majoritaire uninominal. Conjugué à la géographie politique canadienne, ce système avantage les petits partis bénéficiant d'une implantation concentrée dans certaines régions et défavorise ceux dont la base électorale est dispersée. Ainsi, en 1921, les progressistes remportent moins de voix que les conservateurs – 23 % contre 30 % – mais plus de sièges – 65 contre 50. Dans les années suivantes, les petits partis sans assise régionale obtiennent de mauvais résultats. En 1935, le Parti de la reconstruction dirigé par H.H. Stevens recueille 9 % des voix, dispersées essentiellement dans les cinq provinces de l'Est, et ne peut envoyer qu'un député à la Chambre<sup>3</sup>. En comparaison, le parti Crédit social gagne 17 sièges avec à peine plus de 4 % des suffrages, car son électorat est concentré en Alberta et dans un secteur limité de la Saskatchewan.

Les progressistes fédéraux ne réussissent pas à devenir un parti crédible et, à la fin des années 20, sont une force politique épuisée. Leur philosophie antipartisanne, qui les amène à rejeter la possibilité de devenir l'opposition

officielle alors qu'ils représentent le deuxième parti de la Chambre des communes, a miné leur crédibilité (Covell 1991 CR). Certes, des vestiges du mouvement progressiste réapparaissent plus tard sous d'autres formes, mais 1921 marque la fin du système bipartite canadien. Dans les années 30, le Crédit social accède à la scène nationale, bien que ses partisans et la quasi-totalité de ses sièges soient concentrés en Alberta. À l'autre bout de l'éventail politique, le CCF, coalition de groupes agricoles de l'Ouest et de syndicats ouvriers de l'Est, vient défendre les idéaux socialistes. Voulant augmenter ses appuis dans l'Ouest et freiner la popularité du CCF au début des années 40, le Parti conservateur se donne un nouveau nom : le Parti progressiste-conservateur. Ce changement est une condition posée par le premier ministre progressiste du Manitoba, John Bracken, lorsqu'il accepte de prendre la direction du Parti conservateur en 1945.

Le fait que de nouveaux partis et mouvements puissent entrer dans l'arène politique et y connaître le succès lorsque leurs clientèles sont concentrées sur le plan géographique reste une singularité du régime de partis canadien. Dans les années 40, le Bloc populaire occupe le devant de la scène québécoise à cause de la conscription. Bien qu'il n'obtienne que deux sièges aux élections fédérales de 1945, les sondages le créditaient quelques années auparavant de plus de 33 % des voix au Québec, faisant de lui une menace pour l'hégémonie libérale dans la province et sa majorité au Parlement (Gallup 1943). Plus tard, les créditistes du Québec éclipsent leurs collègues dans le reste du pays, s'emparant de 26 sièges en 1962.

### **Les réactions institutionnelles**

Les profondes mutations intervenues dans la culture politique du Canada durant la Première Guerre mondiale et les années 20 provoquent trois changements institutionnels importants. D'abord, l'introduction du principe du mérite dans la fonction publique et le déclin parallèle du favoritisme « privent les appareils des partis du ciment qui assurait leur cohésion et avait uni étroitement les intérêts partisans fédéraux et provinciaux. Le [parti au pouvoir] n'est plus en mesure de dominer la machine administrative de l'État. Ce changement institutionnel majeur marque l'arrêt de mort de la vie partisane telle que les Canadiens l'ont connue pendant 50 ans [Carty 1988b, 20]. » Deuxièmement, en 1919, le suffrage devient presque universel avec l'octroi du droit de vote aux femmes. Enfin, le découpage arbitraire est discrédité et l'organisation des élections est placée sous l'autorité du bureau indépendant du directeur général des élections.

Les élections fédérales de 1921, qui voient l'accession du leader libéral Mackenzie King au poste de premier ministre, marquent aussi la disparition du système bipartite canadien. En réaction aux changements sociaux et politiques des années 20, King adopte un nouveau style politique : l'arbitrage des intérêts. Sous sa direction, les partis nationaux se détournent des questions d'intérêt local et deviennent, avec leurs appareils national et régionaux, les instruments clés de la politique de représentation et de compromis.

Mackenzie King réagit également aux clivages très marqués dus à la période tumultueuse de 1911–1921 en privilégiant la recherche du consensus. Durant les années 20 et 30, il désarme les progressistes en adoptant plusieurs de leurs idées populistes et en amenant beaucoup de leurs députés dans le giron libéral. Tout au long de son mandat de premier ministre, il fait entrer dans son gouvernement des personnalités provinciales. De ce fait, les intérêts régionaux sont représentés au sein du Cabinet fédéral par des ministres puissants, qui assument également la responsabilité des réseaux politiques et des organisations extra-parlementaires dans leurs régions respectives (Bakvis 1991).

King utilise le Cabinet non seulement pour forger des compromis stratégiques entre les intérêts régionaux, mais aussi pour consolider les ressources financières et administratives du Parti libéral. La Fédération libérale nationale (FLN) est créée en 1932, notamment pour atténuer la dépendance du parti national envers ses branches provinciales et accroître les capacités de financement du parti. La création de la FLN dote le parti d'une structure extra-parlementaire permanente rendue nécessaire par le déclin de la presse partisane et l'apparition de la radio, véhicule politique important mais surtout, presque dès l'origine, non partisan. La FLN permet enfin à Mackenzie King de prendre ses distances par rapport aux partis libéraux provinciaux dont certains, comme celui de l'Ontario sous la direction de Mitchell Hepburn, causent de plus en plus d'ennuis à la formation fédérale (Whitaker 1977).

À maints égards, le Parti libéral se trouve dans une situation enviable puisqu'il est devenu le parti dominant d'un régime multipartite. Mais plusieurs phénomènes contribuent à réduire son importance comme organisation populaire et comme instrument du pouvoir.

D'abord, la fonction publique prend de l'ampleur et son personnel devient plus qualifié. À la fin des années 20, Mackenzie King avait commencé à recruter des universitaires de Queen's, de McGill et de l'Université de Toronto pour les postes les plus élevés de la fonction publique. On assiste ainsi à la naissance du mandarinat d'Ottawa, groupe d'hommes hautement instruits et compétents qui donnent à leur travail une orientation nettement nationale et internationale (Granatstein 1982). Fait à signaler, leur rôle consiste entre autres à conseiller les ministres sur les questions politiques.

L'influence croissante de ce mandarinat s'explique notamment par la nécessité de gérer des ministères de plus en plus importants et des tâches plus complexes, et de gérer les liens existants entre ces ministères et les intérêts particuliers touchés par leurs activités. Bien des politiques adoptées par le gouvernement émanent alors de bureaucrates fédéraux et non des ministres ou de leurs partis. Ces derniers n'ont donc plus le monopole des idées, ni de leur articulation en une politique cohérente.

Cette tendance va se maintenir durant l'après-guerre, les mandarins assurant la conception des politiques de relance et la mise en œuvre des nouveaux programmes sociaux. Quelques-uns de ces hauts fonctionnaires décident de briguer les suffrages, par exemple Jack Pickersgill, Mitchell

Sharp, Bud Drury et Lester B. Pearson. Ce dernier, recruté par Louis Saint-Laurent, successeur libéral de Mackenzie King au poste de premier ministre, entre directement au Cabinet comme ministre des Affaires étrangères. Le nombre réel de mandarins qui se joignent au Parti libéral reste limité, mais la notoriété de ces quelques cas contribue à donner l'impression d'une véritable symbiose entre la haute direction du Parti libéral et les cadres supérieurs de la bureaucratie fédérale. Il n'est donc pas surprenant que le parti apparaisse de plus en plus coupé de ses racines et que ses associations locales semblent atrophiées : le Parti libéral est devenu le « parti du gouvernement » (Whitaker 1977, 87).

Le chef du Parti progressiste-conservateur, John Diefenbaker, exploite ces impressions durant le tristement célèbre débat du pipeline en 1956, obligeant le gouvernement libéral à utiliser une motion de clôture pour faire passer la loi au Parlement. Jouant encore sur ces impressions pendant la campagne électorale de 1957, il réussit à former un gouvernement minoritaire, mettant un terme à vingt-deux années de pouvoir libéral. De nouvelles élections ont lieu en 1958 : les progressistes-conservateurs remportent alors l'une des plus fortes majorités parlementaires de l'histoire du Canada, s'appuyant largement sur une vague populiste, surtout dans les provinces de l'Ouest.

Durant le long règne libéral (1921–1957), interrompu seulement par les gouvernements conservateurs de MM. Meighen (1926) et Bennett (1930–1935), la vie politique se caractérise par l'hégémonie d'un parti au sein d'un régime de plus en plus multipartite. Deux facteurs favorisent la domination du Parti libéral : la gestion habile de Mackenzie King et la faiblesse des autres formations. Les libéraux gagnent souvent des sièges par une majorité très relative des voix, en particulier lorsqu'ils font face à une multitude d'adversaires. Par exemple, aux élections fédérales de 1945, on compte dans chaque circonscription du Québec une moyenne de 4,5 candidats, représentant les libéraux, les conservateurs, les libéraux indépendants, les communistes et le Bloc populaire. Cela permet aux libéraux de s'emparer de 81 % des sièges (53 sur 65) avec 51 % des suffrages.

Nonobstant l'hégémonie libérale, les deux grands partis (libéral et progressiste-conservateur) sont devenus essentiellement des partis parlementaires et des machines électorales. Certes, leurs associations locales continuent de jouer un rôle primordial dans le recrutement et la désignation des candidats et candidates mais, au Parti libéral, cette responsabilité locale doit s'accommoder dans de nombreuses provinces du contrôle qu'exercent les ministres régionaux, les notables des ailes provinciales du parti ou, dans le cas de Terre-Neuve, le premier ministre libéral Joseph Smallwood.

L'adoption du système des congrès de direction pour assurer l'élection des chefs renforce l'importance de la structure extra-parlementaire nationale des deux partis. Dans le cas des libéraux, le long règne de Mackenzie King à la direction du parti offre peu de chances aux membres du parti d'utiliser la nouvelle procédure pour intervenir dans les affaires au niveau national.

En revanche, chez les progressistes-conservateurs, le choix de John Diefenbaker en 1956 prouve que les simples membres du parti peuvent exercer un pouvoir indépendant de l'aile parlementaire.

Il reste que l'utilisation relativement rare de cette nouvelle méthode de participation ne modifie pas sensiblement le rôle minimal des membres dans les affaires des partis en dehors des élections. Le favoritisme à l'échelle locale perd de son efficacité dans la mobilisation des partisans et le maintien des liens entre les instances nationales et les militants de la base. L'urbanisation a enlevé à la société politique le caractère rural qui la distinguait au XIX<sup>e</sup> siècle, et le déclin de la presse partisane contribue à distendre les liens avec les partis. Finalement, l'influence croissante de la bureaucratie fédérale sur l'élaboration des politiques et l'administration affaiblit le pouvoir des notables locaux des partis sur les questions d'intérêt national et la gestion des affaires publiques.

Dans le cas du CCF et, dans une moindre mesure, du Crédit social, la conception du parti comme mouvement politique donne à ses membres un rôle différent. Ainsi, les adhérents du CCF participent à l'élaboration de son programme; le parti se doit donc de mobiliser et d'éduquer ses membres sur les questions d'intérêt public, et ceux-ci ont le devoir de ne pas limiter leur participation aux élections. Le succès du CCF à cet égard s'explique notamment par le soutien qu'il a su trouver auprès des coopératives d'agriculteurs, à l'Ouest, et des syndicats, à l'Est. Cependant, les Canadiens et Canadiennes démontrant un intérêt mitigé pour ces deux partis, ce modèle d'organisation n'a exercé qu'une influence marginale sur la vie politique du pays.

### **Le pancanadianisme et la démocratie participative**

L'élection des progressistes-conservateurs de John Diefenbaker en 1957 inaugure une nouvelle ère politique au Canada. Pendant leur mandat, on conteste le rôle de la bureaucratie fédérale en faisant des commissions royales les nouveaux conseillers politiques. Le Nouveau Parti démocratique (NPD) est créé au début des années 60 pour consolider les liens entre les syndicats et le mouvement socialiste. De son côté, le Parti libéral dirigé par Lester B. Pearson entame sa reconstruction, axée sur la relance de la participation de la base à l'élaboration de son programme.

Le recours fréquent aux commissions royales pour résoudre plusieurs questions politiques importantes montre bien que l'attrait populiste des progressistes-conservateurs pendant les élections ne reposait pas sur un véritable programme politique. Dans l'opposition, le parti s'était consacré presque exclusivement aux activités parlementaires et électorales; il n'avait pas la structure nécessaire pour élaborer des politiques publiques et n'était donc pas prêt à gouverner. Arrivés au pouvoir, les progressistes-conservateurs paieront cher cette lacune.

Réexaminant leurs structures, les libéraux rejettent la domination traditionnelle des notables régionaux sur leur organisation extra-parlementaire.

Ils privilégient la participation des militants et militantes de la base pour revitaliser le parti. L'apogée de leurs efforts est la célèbre Conférence de Kingston, en 1960, qui dresse le programme du premier gouvernement Pearson, élu en 1963. Une fois au pouvoir, Lester Pearson fait appel au principal architecte de la politique libérale, Tom Kent, pour assurer la présence idéologique du parti au sein même du Cabinet, du groupe parlementaire et des structures bureaucratiques centrales appuyant le premier ministre dans son rôle de chef du Cabinet (Doern 1971).

Cependant plusieurs facteurs viennent entraver la revitalisation que les nouvelles orientations du Parti libéral laissent espérer. Premièrement, le sort des partis nationaux dépend de plus en plus de la capacité de leurs chefs de tisser des liens directs avec l'électorat, ce qui a pour effet de centraliser les appareils de parti en fonction des campagnes électorales. Deuxièmement, l'apparition de nouvelles formes de publicité électorale, notamment les messages télévisés, exige des stratégies nationales. Troisièmement, les partis commencent à utiliser les sondages pour mesurer la réaction populaire aux initiatives du gouvernement et pour prendre le pouls de l'électorat sur les problèmes nationaux. Les décisions politiques dépendent donc de plus en plus des sondages et des objectifs électoraux. Et le gouffre qui sépare les stratégies du parti de leur base extra-parlementaire ne cesse de s'élargir (Carty 1991a CR).

Ni les progressistes-conservateurs ni les libéraux n'ont réussi à obtenir une majorité aux élections de 1962, 1963 ou 1965. En 1962 le Crédit social s'empare de 30 sièges, la plupart au Québec, avec seulement 12 % des suffrages. Cela témoigne non seulement de l'incapacité des grands partis de dégager une majorité parlementaire mais aussi de la facilité avec laquelle un petit parti, bénéficiant d'une implantation régionale concentrée, peut entrer au Parlement. En 1965, l'aile québécoise du Crédit social se détache du parti national pour former le Ralliement créditiste, sous la direction de Réal Caouette. Durant cette période, le NPD élargit constamment sa base électorale, alors qu'en 1958 le CCF avait vu son électorat atteindre son niveau le plus bas de l'après-guerre.

### **La politique des chefs, le fédéralisme exécutif et les groupes d'intérêt**

Après la formation du gouvernement libéral de Pierre Elliott Trudeau, en 1968, on s'efforce délibérément d'accroître le contrôle du dispositif politique central – premier ministre et Cabinet – sur l'action et les propositions des ministères et organismes gouvernementaux. Le gouvernement fédéral recherche d'autres sources de conseil pour l'exécutif. Or, ces nouveaux conseils émanent des organes bureaucratiques dont on vient d'élargir les pouvoirs, à savoir le Bureau du Conseil privé et le Secrétariat du Conseil du Trésor, ainsi que d'un organe partisan, le Bureau du premier ministre. Le Parti libéral en tant que tel fait peu de propositions en matière d'orientation politique. Plus important encore, l'impression est répandue que les députés et députées regroupés dans les caucus parlementaires détiennent

peu de pouvoir, nonobstant leur influence décisive sur de nombreuses décisions politiques. L'activité des députés, qui se déroule fréquemment à l'intérieur du caucus ou dans d'autres arènes soustraites aux regards du public, renforce cette impression (Thomas 1991 CR).

Alors que la naissance d'un nouveau mandarinat à Ottawa constitue l'une des caractéristiques les plus remarquées du gouvernement Trudeau, ni le gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark, ni celui que dirige actuellement Brian Mulroney n'ont apporté de modifications notables au rôle essentiel de l'appareil gouvernemental central par rapport à celui des ailes parlementaires et extra-parlementaires de leur parti. Le premier ministre Mulroney s'est montré plus sensible au souci des membres de son parti de voir la politique du gouvernement refléter les valeurs et les choix du parti, ce qui a amené un nouvel équilibre entre éléments techniques et partisans au sein de l'appareil exécutif central (Aucoin 1986 et 1988).

Cela dit, le rôle des partis au sein du régime parlementaire canadien continue de susciter des critiques. Malgré les réformes des comités parlementaires de l'époque Trudeau et celles du gouvernement Mulroney, les députés et députées de l'arrière-ban sont toujours perçus comme ayant bien peu de pouvoir lorsqu'il s'agit de fixer les grands axes de la politique canadienne.

Les années 60 ont vu apparaître un deuxième champ de pouvoir, appelé fédéralisme exécutif : il s'agit du domaine des ententes nationales négociées par les dirigeants des gouvernements fédéral et provinciaux. Cette sphère est essentiellement fermée aux assemblées législatives élues et aux organisations extra-parlementaires des partis; seuls les ministres et leurs proches conseillers et conseillères participent à ses délibérations et décisions.

Le fédéralisme exécutif trouve son origine dans la transformation remarquable des relations fédérales-provinciales durant les années 60 et 70. Cette transformation procède d'une part de la Révolution tranquille au Québec et, d'autre part, du rôle croissant des gouvernements provinciaux dans l'élaboration et la gestion de programmes sociaux et économiques. On a rapidement constaté, en effet, que peu de décisions nationales importantes pouvaient être prises sans la participation directe des gouvernements provinciaux.

En conséquence, les conférences ministérielles fédérales-provinciales, y compris les conférences réservées aux premiers ministres (fédéral et provinciaux), ont commencé à supplanter le Cabinet fédéral, et surtout le Parlement, comme organes de décisions nationales et de représentation des intérêts régionaux. Ces rencontres constituent aussi une formule d'accommodement des intérêts régionaux qui transgresse les lignes de démarcation partisans. Avec la séparation de plus en plus nette des ailes fédérales et provinciales des partis nationaux, il semble que la défense des intérêts provinciaux doive se faire au sein des mécanismes de gestion des relations fédérales-provinciales plutôt qu'au sein des partis, même quand le même parti détient le pouvoir aux deux niveaux.

La nature exclusive des sommets fédéraux-provinciaux a suscité certaines critiques. Les politologues analysent, depuis déjà de nombreuses années,

l'incidence de ces rencontres intergouvernementales, y compris au niveau de la fonction publique, sur les relations entre l'exécutif et le législatif, et mesurent leur effet sur l'accès des groupes d'intérêt auprès des décideurs (Smiley 1980; Simeon 1972). L'intérêt du public et de la presse pour ce phénomène est plus récent et provient, pour une grande part, de l'utilisation de telles rencontres lors des négociations constitutionnelles qui ont abouti à l'Accord du lac Meech de 1987. Cependant, même si on a pu avoir le sentiment que ces négociations se déroulaient à huis clos, l'Accord du lac Meech était assujéti à l'approbation du Parlement et des dix assemblées provinciales. C'est l'obligation d'unanimité qui a finalement provoqué l'échec de l'Accord, celui-ci n'ayant pas recueilli l'assentiment de deux provinces. Toutefois, comme Alan Cairns le fait remarquer, aujourd'hui le caractère exclusif du fédéralisme exécutif pose un problème surtout par rapport à la *Charte canadienne des droits et libertés* (Cairns 1990). Cette dernière, avec d'autres facteurs, a poussé les femmes et les groupes ethnoculturels et autochtones à demander leur intégration au sein des processus et institutions décisionnels majeurs dont leurs intérêts dépendent.

La présence persistante de nombreux partis et les difficultés rencontrées par les deux plus grands pour répondre aux demandes de participation ont coïncidé avec l'émergence de groupes d'intérêt organisés, dans les années 70 et 80. Cette évolution a sapé encore plus la crédibilité des partis en tant qu'instruments clés de la diffusion des idées politiques. Elle s'est traduite par une prolifération de groupes défendant des intérêts économiques, mais surtout et de façon nouvelle, des objectifs d'intérêt public. Auparavant, on considérait que les groupes de pression représentaient essentiellement les intérêts économiques établis; au début des années 70, leur action a acquis un nouveau sens, les groupes de sensibilisation du public gagnant en importance et en efficacité. La place de plus en plus large qu'occupent ces nouveaux groupes s'explique en partie par le soutien financier direct que leur ont accordé divers organismes gouvernementaux; parfois, des ministres ont favorisé ce soutien, voyant là le moyen de cultiver leurs appuis politiques dans leurs circonscriptions ou régions (Pross 1986).

Le phénomène trouve aussi sa source dans des changements sociaux plus profonds. Premièrement, on a vu apparaître une nouvelle génération de citoyens et citoyennes ayant des attitudes différentes à l'égard de la politique et cherchant des moyens de participation plus efficaces que les partis. Cette tendance exprime la révolte d'une génération contre le mouvement dit de la « fin des idéologies » qui s'est répandu dans la vie politique et intellectuelle de l'Amérique du Nord, au début et au milieu des années 60. Les jeunes générations, au Canada et à l'étranger, sont moins attirées par les partis établis, quelle que soit leur idéologie, et préfèrent défendre leurs intérêts politiques particuliers, allant de l'environnement aux droits des femmes et des groupes minoritaires, par le biais d'organisations vouées à une seule cause.

Deuxièmement, l'expansion de l'État bureaucratique, conséquence du rôle croissant du gouvernement dans la société et dans l'économie, a eu pour



effet de diffuser le pouvoir au sein de la bureaucratie fédérale. Ce fait, conjugué à la capacité restreinte des partis au pouvoir et même de l'opposition de répondre rapidement et efficacement aux nouveaux problèmes de société, a poussé les groupes d'intérêt à se détourner des voies d'accès traditionnelles au pouvoir politique. Ces groupes ont souvent constaté qu'il était plus efficace d'adresser leurs demandes directement aux ministères et organismes concernés et de concentrer leur énergie sur leur préoccupation spécifique.

Troisièmement, certains groupes d'intérêt ont prouvé que des actions de sensibilisation hautement visibles pouvaient effectivement amener des changements dans la politique gouvernementale, et ont servi d'exemples à l'ensemble des groupes d'intérêt. Ainsi, bon nombre de citoyens et citoyennes préfèrent de beaucoup poursuivre un objectif unique par le truchement d'une organisation spécifique plutôt que de militer au sein d'un parti, où l'on doit faire des compromis par rapport à d'autres objectifs.

Tout cela a amené bien des individus, et en particulier de nombreux militants et militantes ayant une formation universitaire, à se détourner de la politique partisane, et donc des partis eux-mêmes, pour participer autrement à la vie démocratique (Nevitte 1991 CR). Ce phénomène, qui touche les partis d'un bout à l'autre de l'échiquier politique, présente trois caractéristiques fondamentales.

Premièrement, beaucoup de ces militants manifestent, explicitement ou non, une vive aversion à l'égard des partis. C'est la primauté même de ces derniers qu'ils remettent en cause d'une manière qui rappelle les premiers mouvements populistes, par exemple les progressistes (Covell 1991 CR). Les partis sont présentés comme des organisations qui refusent d'adhérer totalement à leurs objectifs particuliers ou qui entravent l'expression directe de l'opinion populaire.

Deuxièmement, grâce à des tactiques de plus en plus raffinées, de nombreux groupes d'intérêt réussissent à orienter le débat politique, surtout dans son interprétation par les médias. Ils ne veulent plus se limiter au pouvoir exécutif bureaucratique ni œuvrer dans le cadre de partis politiques.

Troisièmement, beaucoup de groupes sont entrés dans l'arène électorale en soutenant ou en combattant des partis ou des candidats et candidates, parfois les deux. Dans certains cas, leur participation a profité à certains partis ou candidats mais dans d'autres, il s'est agi d'une intervention non partisane, du moins dans la mesure où les groupes en question ne donnaient leur appui à aucun parti. Bien que certains écologistes se soient engagés en politique partisane avec le Parti vert, les nouveaux groupes de pression n'ont généralement pas tenté de créer leurs propres partis politiques; ils préfèrent habituellement exercer leur action par d'autres moyens.

### **L'image publique des partis politiques**

À bien des égards, nous semblons être à l'ère de l'antipolitique, quoique la montée de nouveaux partis incite à nuancer cette affirmation. Les Canadiens et Canadiennes paraissent se méfier de leurs leaders, du processus et des

institutions politiques. Les partis eux-mêmes contribuent peut-être à ce malaise de l'électorat. Dans les mémoires reçus par la Commission et lors des audiences, on a dénoncé des abus commis dans les circonscriptions lors de la sélection des candidats et candidates ainsi que des délégués et déléguées aux congrès de direction. La diffusion de ces plaintes dans les médias jette le discrédit sur toute la classe politique.

Quelle qu'en soit la raison, on doit admettre que la population canadienne a peu d'estime pour ses partis et que cette tendance s'accroît depuis une décennie. Les citoyens et citoyennes reprochent aux partis d'être incapables d'atteindre une diversité d'objectifs définis par des groupes importants de la société. Le tableau 5.1 montre que le respect et la confiance du public à l'égard des partis ont décliné dans le temps et ne sont pas très considérables, par rapport à d'autres institutions sociales et politiques essentielles au Canada.

**Tableau 5.1**  
**Respect et confiance du public à l'égard des institutions canadiennes**  
(en pourcentage)

Institution	Année	Énormément ou beaucoup	Un peu	Très peu	Sans opinion
Églises / organisations religieuses	1979	60	27	12	2
	1984	54	30	15	1
	1989	55	29	15	1
Écoles publiques	1979	54	29	12	4
	1984	56	30	11	4
	1989	62	30	6	2
Cour suprême	1979	57	21	8	14
	1984	55	26	10	9
	1989	59	24	11	5
Journaux	1979	37	38	22	3
	1984	37	42	20	2
	1989	36	44	19	2
Chambre des communes	1979	38	36	15	11
	1984	29	41	20	10
	1989	30	43	21	6
Grandes entreprises	1979	34	35	24	8
	1984	28	43	22	6
	1989	33	43	20	5
Partis politiques	1979	30	43	22	5
	1984	22	43	30	5
	1989	18	46	33	3
Syndicats	1979	23	34	36	7
	1984	21	36	39	4
	1989	28	37	31	5

Source : Rapport Gallup, 9 février 1989.

Note : Énoncé de la question : « Je vais vous lire une liste d'institutions de la société canadienne. Pouvez-vous me dire dans quelle mesure vous respectez chacune d'elles et lui accordez votre confiance – énormément, beaucoup, un peu, très peu ? »

Les gouvernements et les partis qui les forment sont accusés de remplir peu, sinon aucun, de ces objectifs. Pourtant, cette mission exige des compromis typiques d'une démocratie parlementaire et les partis demeurent les seules organisations à pouvoir concilier des intérêts opposés et dégager le consensus le plus juste.

Le respect à l'égard des hommes et des femmes politiques a baissé partout dans le monde, mais il est fort possible que cette détérioration soit plus prononcée au Canada. Le tableau 5.2<sup>4</sup> fait ressortir l'évolution, sur un quart de siècle, des réponses à certaines questions standard évaluant l'opinion que le public a de la politique. On y voit une montée constante du pourcentage des Canadiens et Canadiennes d'accord avec des affirmations telles que « le gouvernement ne s'intéresse pas aux gens comme moi » et « les élus ont tendance à perdre le contact avec la population ». Le tableau 5.3 présente

**Tableau 5.2**  
**Évolution du niveau de désabusement politique au Canada**  
(pourcentage de personnes favorables à l'énoncé)\*

	1965	1968	1974	1979	1984	1988	1990
1. Le gouvernement ne s'intéresse pas beaucoup à ce que les gens pensent.	49	45	59	53	63	—	70
2. Le gouvernement est corrompu.	27	27	—	—	—	52	—
3. Le gouvernement gaspille.	38	46	—	—	—	66	—
4. Le gouvernement n'est pas digne de confiance.	39	39	—	—	—	49	—
5. Les élus perdent le contact.	60	61	65	65	78	—	79
6. Le gouvernement n'est pas intelligent.	56	49	—	—	—	63	—

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

\*Les pourcentages correspondent à la proportion des répondants et répondantes ayant choisi la réponse indiquée, à l'exclusion de la catégorie « sans opinion » et des valeurs manquantes.

Note : Formulation complète des énoncés :

1. Je ne pense pas que les gouvernements s'intéressent beaucoup à ce que les gens pensent.
  - \*1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
2. Pensez-vous que :
  - \*1. Bien des membres du gouvernement sont un peu corrompus ?
  2. Peu sont corrompus ?
  3. Pratiquement aucun n'est corrompu ?
3. Croyez-vous que les membres du gouvernement :
  - \*1. Gaspillent une bonne partie de l'argent de nos impôts ?
  2. En gaspillent une certaine partie ?
  3. N'en gaspillent pas beaucoup ?
4. Pensez-vous que vous pouvez faire confiance au gouvernement d'Ottawa pour prendre les bonnes décisions :
  1. Presque toujours ?
  2. La plupart du temps ?
  - \*3. Seulement de temps en temps ?
5. En général, les élus ont tendance à perdre le contact avec la population.
  - \*1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
6. Croyez-vous :
  1. Que presque tous les membres du gouvernement sont des gens intelligents qui savent généralement ce qu'ils font ?
  - \*2. Qu'une bonne partie ne semblent pas savoir ce qu'ils font ?

Tableau 5.3

**Évolution du niveau de désabusement politique aux États-Unis**

(pourcentage de personnes favorables à l'énoncé)\*

	1968	1972	1976	1980	1982	1984	1986
1. Le gouvernement ne s'intéresse pas à ce que les gens pensent.	44	50	54	55	49	44	55
2. Le gouvernement est corrompu.	26	38	42	49	—	33	—
3. Le gouvernement gaspille.	61	68	77	80	68	66	—
4. Le gouvernement n'est pas digne de confiance	38	46	66	74	67	55	62

Source : D'après Blais et Gidengil 1991 CR.

\*La formulation des questions était semblable à celle du tableau 5.2. Dans l'énoncé 1, on parlait cependant des « fonctionnaires » plutôt que du « gouvernement ».

les résultats pour des questions semblables posées aux États-Unis sur une période comparable. Toutes les questions ne sont pas identiques, mais il semble que la montée des opinions défavorables ne soit pas aussi prononcée aux États-Unis qu'au Canada.

Malgré tout, les membres du Parlement semblent jouir d'un grand respect dans la population. Par rapport aux résultats des États-Unis, plus de 60 % des électeurs et électrices canadiens ayant exprimé une opinion estimaient que leur député ou députée maintenait d'excellents contacts avec la population de sa circonscription; 65 % des personnes qui se sont adressées à leur député se sont déclarées « relativement satisfaites » ou « très satisfaites » de sa réponse (Blais et Gidengil 1991 CR).

Que reprochent les Canadiens et Canadiennes à leurs partis ? Le tableau 5.4 présente leur avis sur quatre affirmations. Ils considèrent nettement que, loin de clarifier les problèmes, les partis les embrouillent et se querellent à l'excès. En revanche, ils sont beaucoup moins nombreux à penser que tous les partis sont les mêmes et environ la moitié d'entre eux estiment avoir un véritable choix entre les formations politiques. L'impression que donnent les partis de compliquer les questions et de se quereller entre eux reflète peut-être, dans une certaine mesure, les efforts limités qu'ils ont consentis en faveur de l'éducation politique et des débats de fond.

L'approbation massive de l'idée selon laquelle les députés et députées devraient « voter librement au lieu de suivre la ligne du parti » lorsqu'ils votent sur des questions controversées constitue une critique non seulement à l'égard des partis, mais aussi du régime parlementaire dans lequel ils fonctionnent. D'autres enquêtes ont clairement montré l'opposition, déjà ancienne, des Canadiens et Canadiennes au principe de la discipline de parti tel qu'il s'applique au Parlement (Johnston 1986; Blais et Gidengil 1991 CR).

La cohésion des groupes parlementaires constitue, pour un gouvernement responsable, un lien essentiel entre les thèses des partis et l'action du Cabinet. Les partis n'ont un sens que si leurs membres défendent des positions communes au Parlement. Sans cette cohésion, il serait difficile à

l'électorat de s'exprimer pour ou contre tel ou tel parti ou sa politique. Cela dit, les groupes parlementaires des partis canadiens ont traditionnellement appliqué le principe de la discipline de manière beaucoup plus systématique que les partis britanniques, par exemple. On pourrait donc accorder aux députés une plus grande latitude pour certains votes – sauf dans le cas de votes de confiance – sans nécessairement affaiblir le principe ou l'exercice d'un gouvernement responsable.

**Tableau 5.4**  
**Opinion du public sur les partis politiques au Canada**  
 (en pourcentage)

	Essentiellement d'accord
1. Les partis sont tous les mêmes.	47
2. Trop de querelles entre les partis.	81
3. Les partis embrouillent les problèmes.	87
4. Les députés devraient voter librement.	78
5. Sans partis politiques, pas de vraie démocratie.	74

Source : Blais et Gidengil 1991 CR.

Note : Formulation complète des énoncés :

1. Tous les partis fédéraux sont essentiellement les mêmes; il n'existe pas vraiment de choix.
  1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
2. Notre système de gouvernement marcherait beaucoup mieux si les partis se querellaient moins.
  1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
3. Les partis embrouillent les problèmes au lieu d'offrir des choix clairs.
  1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
4. Nous aurions de meilleures lois si les députés pouvaient voter librement au lieu de suivre la ligne du parti.
  1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord
5. Sans partis politiques, il ne peut y avoir de vraie démocratie.
  1. Essentiellement d'accord
  2. Essentiellement pas d'accord

Les règles concernant la discipline de parti à la Chambre des communes du Canada semblent évoluer. Dans le discours du Trône de mai 1991, le gouvernement s'est engagé à proposer à la Chambre de nouvelles procédures qui feront en sorte que « chacun des députés trouvera ... son rôle valorisé et son indépendance accrue » (Canada, Chambre des communes, *Débats*, 13 mai 1991, 5). Parmi ses propositions de réforme constitutionnelle, le gouvernement fédéral a annoncé en septembre 1991 que « le gouvernement du Canada, avec le concours de tous les partis représentés à la Chambre des communes, examinera les moyens à prendre pour renforcer les pouvoirs représentatifs et législatifs des députés » (Canada 1991, 15). Selon les réformes envisagées, les votes libres seraient plus nombreux aux Communes, les projets de loi d'initiative parlementaire feraient l'objet d'un examen plus attentif et les commissions parlementaires joueraient un rôle accru dans le contrôle des lois gouvernementales.

D'autre part, les Canadiens et Canadiennes comprennent l'utilité de partis cohérents dans l'organisation des votes aux Communes, comme le montre leur réaction au cinquième énoncé du tableau 5.4. Près des trois quarts des personnes interrogées estiment en effet que « sans partis politiques, pas de vraie démocratie » (Blais et Gidengil 1991 CR). Le paradoxe des réponses aux énoncés 4 et 5 indique sans doute que les citoyens et citoyennes désirent effectivement voter en fonction d'un parti et de son chef. Cette interprétation est corroborée par la faiblesse du vote en faveur des candidats indépendants (Bertram 1991 CR). D'ailleurs, les députés et députées sortants qui abandonnent leur parti sur une question de principe pour siéger comme indépendants connaissent rarement de nouveaux succès électoraux, même s'ils jouissaient auparavant d'une bonne réputation dans leur circonscription. La qualité des candidats et candidates locaux garde son importance et peut même être déterminante dans les luttes serrées. Mais dans l'ensemble, tout indique que l'électorat a tendance à s'exprimer essentiellement en fonction d'un parti et de sa direction.

Cependant, la population désire exercer plus de contrôle sur ses représentants et représentantes et sur l'action du gouvernement, surtout entre les élections. Ce vœu ressort nettement des sondages et de propositions adressées à la Commission en faveur du recours au référendum et à des mécanismes de destitution des députés. Nous reviendrons sur ces questions dans le chapitre 9 du volume 2.

La géographie politique du Canada complique les choses : les renversements de tendance nationaux ne sont jamais extrêmement prononcés aux élections alors que ceux de niveau régional le sont, souvent autant et parfois plus qu'au plan national (Jackman 1972; Ferejohn et Gaines 1991 CR). Aux élections de 1988, par exemple, les provinces de l'Atlantique ont eu tendance à voter dans un sens et le Québec dans un autre, alors que le vote ontarien s'est réparti de manière plus égale entre les trois partis. Ces différences dénotent vraisemblablement, du moins en partie, des réactions différentes au problème du libre-échange.

Malgré le taux de roulement élevé des élus et élues, les élections n'entraînent pas nécessairement de changements radicaux (Blake 1991 CR). Même lorsque le parti au pouvoir change, comme en 1984, les caractéristiques régionales fondamentales du parti vainqueur peuvent rester les mêmes, la plupart des élus du parti au pouvoir venant toujours de l'Ontario et du Québec. On se plaint fréquemment de cela dans les provinces de l'Ouest. Hélas, le régime de partis reflète l'immensité et la diversité régionale du Canada. La majorité de l'électorat réside dans les provinces du centre du pays. Accroître l'influence des provinces moins peuplées impliquerait l'abandon du principe de représentation selon la population, l'une des pierres angulaires de notre régime démocratique. D'autres solutions existent pour remédier à certains problèmes résultant de notre géographie politique, notamment la réforme du Sénat.

Quoi qu'il en soit, les préoccupations qui se sont fait jour à l'égard de la primauté des partis dans notre système politique sont légitimes et importantes.

Sauf durant les élections, les partis semblent offrir bien peu de possibilités de participation aux citoyens et citoyennes. Dans les associations de circonscription, qui constituent pratiquement la seule voie d'accès aux grands partis, l'action partisane entre les élections est très limitée. De fait, des recherches ont montré qu'en moyenne un noyau de 19 membres seulement se réunit régulièrement dans chaque association de circonscription (Carty 1991a CR).

Depuis quelques années, les partis se font déborder par des groupes d'intérêt en tant que lieux de la participation politique des citoyens et citoyennes. Les partis sont désavantagés à cet égard puisque les groupes d'intérêt ne s'intéressent qu'à une seule question et n'ont donc pas à maintenir un équilibre entre des objectifs opposés. Les partis doivent concilier des intérêts parfois nettement contradictoires, par exemple entre les écologistes et les travailleurs ou propriétaires de l'industrie forestière. Bien que leur action ait souvent un caractère public, les groupes d'intérêt ne reflètent, dans le meilleur des cas, qu'une fraction restreinte de l'opinion. Il revient donc aux partis de défendre les intérêts que ces groupes organisés ne représentent pas.

### **La diversité du régime de partis au Canada**

Les études historiques sur les partis au Canada s'attachent pour la plupart aux traditions et aux réalisations des trois grands partis alors que l'ensemble du système est beaucoup plus riche et diversifié. Beaucoup de petits partis se sont acquis une base de partisans loyaux et dévoués. Le succès de ces formations aux élections fédérales demeure insignifiant, mais leur existence montre que notre système est plus complexe qu'on le suppose généralement. Le soutien électoral accordé à ces partis indique que, malgré la vitalité grandissante des groupes d'intérêt, les Canadiens et Canadiennes hésitent à abandonner le système institutionnel des partis au profit d'un factionnalisme excessif. Notre enquête d'attitudes démontre que nos compatriotes sont nombreux à souhaiter que le processus électoral s'ouvre davantage aux partis non traditionnels, laissant ainsi aux électeurs et électrices une plus grande latitude dans le choix de leurs représentants et représentantes. Le nombre élevé de partis sur la scène politique révèle que beaucoup de Canadiens et Canadiennes préfèrent être représentés à travers le processus électoral que par des groupes voués à une cause spécifique. On trouvera ci-après un bref historique de plusieurs de nos partis.

Le Parti communiste du Canada (PCC) a été fondé en 1921, dans un climat politique hostile à l'idéologie communiste. La structure du PCC s'inspirait des lignes directrices établies par l'Internationale communiste de 1919 à l'intention de tous les partis communistes. Contrairement à la plupart des autres formations politiques canadiennes, le PCC ne basait pas son organisation sur des unités territoriales mais sur de petites cellules de travailleurs et de partisans. Les cellules étaient regroupées dans une structure hiérarchique hautement centralisée et dominée par la direction du parti.

Le PCC a connu un succès électoral mitigé pendant la Dépression et a été interdit en 1931 par le gouvernement conservateur de R.B. Bennett. L'interdiction a été levée en 1934. De 1943 à 1959, le PCC s'est réorganisé sous le nom de Labour Progressive Party. Au début des années 40, le Parti communiste a connu un certain succès aux élections. Des députés communistes ont été élus aux assemblées législatives provinciales de l'Ontario et du Manitoba et Fred Rose a été élu député à la Chambre des communes lors d'une élection partielle en 1943 (Whitehorn 1991).

Le parti a été en butte à l'hostilité du public et placé sous la surveillance de l'État pendant la période du McCarthysme, dans les années 50. Le PCC a également été victime de luttes intestines à la suite de la déstalinisation de l'Union soviétique. Dans les années 60, il s'est scindé en deux factions rivales, l'une maoïste et l'autre marxiste-léniniste, reflétant les divisions internationales du mouvement communiste lui-même, à la suite des différends sino-soviétiques.

De nos jours, le mouvement communiste canadien continue d'être fractionné en groupes idéologiques rivaux. Toutefois, le PCC lui-même reste fidèle au centralisme démocratique et à l'orientation politique de Moscou (Whitehorn 1991, 355). Aux élections fédérales de 1980, 1984 et 1988, la faction enregistrée sous le nom de Communist Party of Canada a présenté 52 candidats et obtenu respectivement 6 022, 7 609 et 7 180 voix, ce qui représente une moyenne de moins de 150 votes par candidat (Whitehorn 1991, 359).

Le Parti libertarien du Canada a été créé en 1973 par Bruce Evoy et un petit groupe de partisans de la libre entreprise. Il a été fondé en partie parce que le Parti progressiste-conservateur fédéral était perçu comme insuffisamment favorable à l'économie de marché. Beaucoup des membres fondateurs du Parti libertarien avaient participé aux premiers groupements libertariens des années 50 et 60. La création du Parti libertarien américain en 1972 a eu un effet catalyseur pour le mouvement canadien. Les écrivains et universitaires américains favorables à la libre entreprise, alors très prolifiques, ont inspiré les membres du Parti libertarien du Canada. Aux élections fédérales de 1974, le parti a présenté 24 candidats sous l'étiquette « indépendant »; il a acquis le statut de parti enregistré pour la première fois lors de l'élection fédérale de 1979.

Paul George, militant écologiste, est le principal artisan de la création du Parti vert du Canada en 1983. Au début des années 80, la base militante du parti se situait majoritairement en Colombie-Britannique et en Ontario. Au moment de sa fondation, le parti luttait essentiellement pour la paix et contre la prolifération des armes nucléaires. Ces dernières années, il s'est consacré à la protection de l'environnement.

Un conflit interne portant sur l'organisation du parti a marqué le congrès constitutif des Verts en 1983. Les délégués se divisaient entre les partisans du principe du consensus et les défenseurs de la règle de la majorité pour les décisions à prendre au sein du parti. La question est restée sans solution jusqu'à l'adoption en 1988 d'une constitution nationale qui a donné



au parti une structure fortement décentralisée, chargeant les divisions provinciales d'assurer à tour de rôle la coordination du parti au niveau fédéral.

Dès le début, le Parti vert a défendu des valeurs reflétant certaines traditions des partis écologistes européens mais il s'est aussi inspiré du concept nord-américain de protection de la nature (Bakvis et Nevitte 1990). Parmi ces valeurs figurent la non-violence, le développement durable, la préservation et la restauration d'écosystèmes variés, l'éco-féminisme, la diversité culturelle et raciale, la décentralisation et le consensus. Réfractaires à toute structure hiérarchique, les Verts ont répondu aux obligations de la *Loi électorale du Canada* en nommant à leur tête un chef ayant une autorité très limitée au sein du parti. Ils ont partagé le rôle de porte-parole officiel entre des membres représentant les cinq régions du parti.

Le parti de l'Héritage chrétien du Canada (PHCC) a été lancé en Colombie-Britannique en 1986, par des défenseurs de la rigueur budgétaire et de la famille traditionnelle. Bill Stilwell en a été le premier président. Beaucoup de ses membres originels ont d'abord été proches des progressistes-conservateurs, auxquels ils reprochaient de négliger certaines questions essentielles au maintien des valeurs et des structures familiales traditionnelles au Canada. De nombreux adhérents du PHCC s'opposent fermement à l'avortement et dénoncent le point de vue des trois grands partis sur cette question.

Le congrès national constitutif du parti s'est tenu à Hamilton (Ontario) en 1987. Plus de 500 délégués ont alors adopté les principes directeurs, le programme et la constitution du PHCC. Parmi ses principes fondamentaux figurent le gouvernement civil selon les préceptes bibliques et la promotion de politiques fiscales et sociales conservatrices. En 1988, le parti avait des associations locales dans la plupart des provinces; aux élections fédérales, il était enregistré et a présenté 63 candidats et candidates.

Le Parti réformiste, d'origine populiste, est né du mécontentement des provinces de l'Ouest à l'égard de la politique du gouvernement progressiste-conservateur de la fin des années 80. Au printemps 1987, Preston Manning, John Muir et Stan Roberts ont créé un mouvement non partisan pour les droits de l'Ouest, appelé Western Reform Association (WRA). L'action de celui-ci portait surtout sur des politiques fédérales critiquées par les Canadiens et Canadiennes de l'Ouest et sur la faible influence que ces derniers exerçaient sur les institutions centrales du gouvernement fédéral. Lors d'une assemblée tenue en mai 1987, 76 % des délégués de la WRA ont voté pour la formation d'un nouveau parti qui défendrait ses positions devant les électeurs et électrices de l'Ouest. En novembre 1987, le Parti réformiste du Canada a tenu son congrès constitutif à Winnipeg et a nommé Preston Manning à sa tête.

Après le déclenchement des élections fédérales de 1988, le Parti réformiste a été officiellement enregistré et a désigné des candidats et candidates dans 72 circonscriptions. Deborah Gray, élue en 1989 en Alberta lors d'une élection partielle, est devenue sa première députée à la Chambre des communes; l'un de ses candidats a aussi reçu le plus grand nombre de

voix dans une élection spéciale organisée pour déterminer quelle personne le gouvernement provincial proposerait au gouvernement fédéral, conformément à l'Accord du lac Meech de 1987, pour combler un poste vacant au Sénat (McCormick 1991, 345).

En 1990, un groupe de députés voués à la promotion de la souveraineté du Québec à la Chambre des communes a formé le Bloc québécois. La plupart de ces élus ont été d'abord membres des groupes parlementaires progressiste-conservateur ou libéral. En août 1990, un candidat du Bloc québécois se présentant sous l'étiquette « indépendant » a remporté une élection fédérale partielle. Selon les règles en vigueur, le Bloc québécois ne pouvait se faire enregistrer sans avoir nommé des candidats et candidates à une élection fédérale dans au moins 50 circonscriptions; son nom n'est donc pas apparu sur le bulletin de vote à l'occasion de ce scrutin.

Le Bloc québécois a énoncé sa mission et ses valeurs dans un manifeste précisant que son mandat consisterait essentiellement « à réaliser la souveraineté du Québec et à aider à la conclusion d'arrangements auxquels elle donnera lieu ».

Le congrès constitutif du Bloc québécois, auquel 400 délégués et déléguées ont participé en juin 1991, a ébauché la constitution du parti, définitivement adoptée deux mois plus tard. Celle-ci prévoit la participation active des membres à l'élaboration du programme. Les délégués au congrès biennal du Bloc québécois déterminent ses orientations générales. Le chef est élu par une majorité de délégués des associations locales et jouit d'une autorité considérable sur les structures du parti. Les membres du Bloc québécois doivent résider au Québec, avoir au moins 16 ans et adhérer aux objectifs du parti.

### **LES DIMENSIONS PUBLIQUE ET PRIVÉE DES PARTIS POLITIQUES**

Les partis politiques canadiens sont essentiellement des organisations privées. Ils l'ont toujours été et devraient le demeurer pour d'excellentes raisons. Les citoyens et citoyennes doivent pouvoir s'associer librement à des fins politiques. La loi régissant les activités des partis doit donc éviter d'envahir leur vie interne et d'entraver le droit de libre association des particuliers. Parallèlement, les partis assument des responsabilités cruciales dans le processus électoral et forment une composante à part entière de tout régime démocratique. Pour certaines raisons, par conséquent, les partis méritent d'être reconnus de façon particulière par la loi et doivent être soumis à une certaine réglementation.

#### **La constitution et la structure des partis**

La structure des grands partis canadiens reflète non seulement les traditions parlementaires et la nature fédérale du pays mais encore les tensions internes qu'ils rencontrent en essayant de concilier les besoins divergents de leur groupe parlementaire, de leur état-major électoral, et de leurs associations à l'échelon national, provincial et local.

### *Structure et organisation*

La structure fondamentale des partis politiques reflète leurs efforts pour faire coïncider action et objectifs. Elle est aussi tributaire des faibles niveaux de participation politique qui limitent le nombre des bénévoles disponibles. Les partis doivent confier la plupart des tâches organisationnelles à leurs permanents et à leur personnel rémunéré. Les grands partis ont un but essentiellement électoral : prendre le pouvoir. Les autres, comme le parti de l'Héritage chrétien du Canada et le Parti vert, visent plutôt à promouvoir certaines valeurs et, à long terme, à conscientiser la population. À cet égard, ces nouveaux partis ressemblent beaucoup au CCF des premiers jours.

Les structures clés des grands partis comprennent les instances dirigeantes – y compris les responsables des campagnes électorales nationales – et les ailes parlementaire et extra-parlementaire, y compris les associations de circonscription et les membres de la base. Les distinctions qui existent entre ces éléments expliquent la tension fondamentale au sein du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique, qui sont pris entre la volonté de transparence, de débat collectif et d'autonomie des associations locales et le souci de souplesse législative et d'efficacité administrative. Étant d'abord des machines électorales, les forces en faveur de l'efficacité administrative ont fini par prévaloir dans des domaines essentiels axés sur les campagnes électorales nationales. En outre, les chefs de parti ont tendance à dominer non seulement l'aile extra-parlementaire mais aussi le groupe parlementaire. La personnalité des chefs domine tellement les campagnes électorales que la structure des partis s'organise désormais, dans une grande mesure, autour des chefs (R. Pelletier 1991 CR).

Les trois grands partis se sont dotés de structures globalement semblables. Dans chacun, le congrès biennal est considéré comme l'instance suprême. Entre les congrès, c'est l'exécutif national ou, dans le cas du NPD, le conseil du parti fédéral, qui prend les décisions. Mais les comités exécutifs ou de direction ainsi que les bureaux nationaux détiennent généralement le vrai pouvoir. En période électorale, celui-ci est exercé par les comités de campagne nationaux, qui font appel aux principaux permanents et permanentes et à des figures dominantes du parti, par exemple des ministres.

Malgré le pouvoir qu'exercent les chefs de parti et malgré les structures qui jouent apparemment en leur faveur, les activités d'un parti ne sont pas toutes contrôlées par une équipe de gestion centrale. Les instances dirigeantes ont étonnamment peu de contrôle sur certaines activités essentielles, notamment la sélection des candidats et candidates.

Les trois grands partis sont aussi obligés de traiter avec leurs ailes provinciales, constituées pour prendre le pouvoir à l'échelle provinciale. La nature du fédéralisme canadien complique l'établissement des structures nécessaires à cet égard. En effet, les partis doivent tenir compte, au plan structurel, du fait que les électeurs et électrices et leurs membres peuvent avoir des préférences différentes au niveau fédéral et au niveau provincial. Il existe souvent de vives tensions entre le gouvernement fédéral et des

gouvernements provinciaux, même quand la formation politique au pouvoir est la même aux deux paliers.

Le besoin de concilier ces paramètres fédéraux-provinciaux est lourd de conséquences pour la participation des membres à la vie du parti et pour l'organisation d'activités telles que les mises en candidature. Si les trois partis affrontent les mêmes difficultés dans leurs rapports avec leurs branches provinciales, chacun a trouvé une solution différente pour résoudre structurellement ce problème.

Les progressistes-conservateurs fonctionnent avec des partis différents à l'échelle fédérale et provinciale, même si tous les membres progressistes-conservateurs des assemblées législatives provinciales ont automatiquement le statut de délégués aux congrès du parti fédéral. Ce dernier emploie aussi, normalement, un organisateur provincial dans chaque province. Dans les provinces de l'Atlantique, cet organisateur partage les bureaux et le personnel du parti provincial. Dans les six autres provinces, le parti maintient des bureaux séparés. Le parti fédéral entretient des liens directs avec les associations de circonscription fédérales sans passer par le niveau provincial.

Chaque province est représentée au sein du comité exécutif de l'exécutif national par un vice-président, lequel n'est pas nécessairement lié au parti provincial. Bien que les chefs des partis provinciaux ainsi que le président, la présidente de l'association des femmes, le président ou la présidente de l'aile jeunesse et les vice-présidents de chaque association provinciale siègent au sein de l'exécutif national, cet organe se réunit rarement (Dyck 1991 CR). C'est le comité exécutif de l'exécutif national, dont les réunions sont plus fréquentes, et en particulier son comité de direction, qui prend les décisions essentielles. Ce dernier peut agir au nom du comité exécutif dans l'intervalle des réunions de celui-ci et détient donc, *de facto*, le pouvoir de prendre les décisions importantes concernant le fonctionnement du parti. L'absence relative de liens formels avec les partis provinciaux laisse le Parti progressiste-conservateur libre de choisir ses orientations nationales et de maintenir des relations informelles avec des partis non conservateurs à l'échelle provinciale.

De 1932 à 1968, le Parti libéral du Canada s'est appelé Fédération libérale nationale du Canada; à certains égards, c'est encore une fédération de dix unités provinciales, et deux territoriales. Dans les quatre provinces dites « autonomes » – Québec, Ontario, Alberta et plus récemment Colombie-Britannique – le Parti libéral fédéral coexiste avec le parti provincial. Il est représenté par des associations provinciales, par exemple le Parti libéral du Canada (Ontario) en Ontario et par le Parti libéral du Canada (Québec) au Québec. Par rapport au parti national, ces associations ont des responsabilités séparées ou conjointes en matière de collecte de fonds, de réglementation des mises en candidature, d'élaboration de programme, d'adoption de résolutions pour les congrès d'orientation et de tenue des listes d'adhérents. Chacune de ces associations provinciales a sa propre constitution. Cependant, en cas de conflit avec la constitution du parti national, c'est cette dernière qui a préséance.

Dans les autres provinces et les territoires, la structure du Parti libéral est intégrée – au sein de partis appelés « unitaires » ou « conjoints » – et l'organisation provinciale fait office de succursale du parti fédéral. Dans la plupart des provinces de l'Ouest, la moitié provinciale du parti conjoint est faible, voire inexistante, ce qui signifie que le parti intégré n'a de sens que dans les quatre provinces de l'Atlantique. Le Parti libéral a cependant des bureaux séparés au Québec, en Ontario et en Alberta et des bureaux de collecte de fonds à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique (Wearing 1988, 183). En outre, 12 présidents régionaux siègent au bureau national.

Avant 1990, on ne pouvait devenir membre du Parti libéral national, dans les provinces ayant des partis conjoints, qu'en adhérant aux deux partis, fédéral et provincial. Depuis la modification de la constitution du parti, il est possible d'adhérer directement à la formation fédérale partout, par le truchement des associations de circonscription. Finalement, même dans les provinces « intégrées », il reste peu d'associations de circonscription conjointes fédérales-provinciales. Là où elles existent, l'une a tendance à n'être qu'une enveloppe structurelle pour l'autre. C'est le cas au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, « où les associations de comté provinciales sont les véritables moteurs de l'activité » (Dyck 1991 CR).

Des trois grands partis, le Nouveau Parti démocratique est celui qui possède la structure la plus intégrée, avec des organisations conjointes partout, sauf au Québec. Bien qu'elle n'utilise pas le terme confédération, sa constitution (qu'elle nomme statuts) prévoit un parti provincial autonome dans chaque province. Les partis provinciaux ne sont pas représentés au sein de l'exécutif fédéral mais le conseil fédéral comprend le ou la chef, le président ou la présidente, plusieurs députés et députées, les représentants et représentantes de divers syndicats, le ou la secrétaire et le trésorier ou la trésorière de chaque parti provincial, ainsi que trois représentants supplémentaires de chaque section provinciale. Le conseil est passé d'environ 110 à 175 membres, ces dernières années, pour permettre une représentation élargie des femmes et des groupes autochtones et ethnoculturels. L'adhésion au parti provincial confère l'adhésion automatique au parti fédéral. Les bureaux provinciaux, ainsi que leurs directions et congrès, servent aux deux paliers. Depuis quelques années, on s'inquiète au NPD de ce que les associations provinciales accaparent l'attention et l'énergie des membres. En conséquence, on a créé récemment dans la plupart des provinces un conseil des circonscriptions fédérales afin de secouer la léthargie qui semble gagner le parti fédéral aux niveaux des provinces et des circonscriptions entre deux élections fédérales (Dyck 1991 CR).

En 1989, des modifications ont été apportées à la constitution du parti pour établir la séparation entre le NPD du Canada (Québec) – l'aile provinciale du parti fédéral – et le Nouveau Parti démocratique du Québec, formation politique œuvrant uniquement à l'échelle provinciale. Au Québec, il était désormais possible d'appartenir à un parti provincial autre que le NPD, tout en demeurant membre du parti fédéral, ce qui est interdit dans les

autres provinces. En août 1990, quand le parti provincial du Québec a refusé d'appuyer le candidat fédéral dans une élection partielle, le parti fédéral a coupé tous ses liens avec l'aile provinciale.

Lorsque les deux partis ayant des structures fédérales-provinciales totalement ou partiellement intégrées collectent des fonds en vertu des règles concernant les crédits fédéraux d'impôt sur le revenu, l'aile provinciale peut utiliser ces fonds pour les élections provinciales, voire municipales. La Loi n'aborde pas clairement la question, mais les responsables financiers d'au moins deux partis ont exprimé leurs préoccupations quant aux abus éventuels pouvant résulter de l'absence de dispositions législatives ou de directives claires à ce sujet (Dyck 1991 CR).

Pour sa part, le Parti réformiste du Canada n'est pas encombré d'ailes provinciales, ayant renoncé au pouvoir de niveau provincial. Les organes de décision centraux du parti sont l'assemblée, qui se tient au moins tous les deux ans, et le conseil exécutif. En théorie, l'assemblée peut décider de la plupart des questions mais en pratique le pouvoir appartient au conseil exécutif. Ce dernier comprend le ou la chef du parti, les directeurs ou les directrices provinciaux et territoriaux, le directeur général ou la directrice générale de la caisse du parti, et les représentants et représentantes des provinces et territoires où existent des associations de circonscription.

La constitution du Parti réformiste du Canada contient une disposition unique sur les référendums : elle prévoit que des membres du parti « peuvent prendre l'initiative d'un référendum, au nom de l'ensemble des membres, en adressant une pétition, signée par au moins 5 % des membres, au secrétaire du parti » (par. 8[b]). Un référendum peut porter sur « toute question constitutionnelle, sociale, économique ou politique importante » (par. 8[a]). Il importe cependant de signaler que les résultats d'un référendum n'ont qu'une valeur consultative et n'engagent ni le chef du parti, ni le conseil exécutif. Dans l'ensemble, le ou la chef du Parti réformiste a plus de pouvoir que ceux de la plupart des autres partis. « Entre les assemblées, la politique et les objectifs provisoires du parti sont établis par son chef, après consultation et approbation du conseil exécutif » (par. 1[d]), à condition que les principes du parti soient respectés.

Le Parti libéral et le NPD ayant des structures fédérales, leur constitution laisse aux ailes provinciales le soin d'établir les procédures locales d'investiture. Cette décentralisation entraîne des pratiques diverses au sein du même parti et entrave les efforts des instances nationales, qui encouragent les associations locales à modifier leur processus de mise en candidature. Par exemple, le NPD de la Colombie-Britannique s'est doté de dispositions sur les appels dans les courses à l'investiture, alors que le Manitoba n'en a pas. De même, la constitution des libéraux fédéraux de l'Ontario régit le financement des campagnes d'investiture, tandis que celle du parti du Nouveau-Brunswick ne le fait pas (Carty et Erickson 1991 CR).

Précisons que, même si la constitution du Parti progressiste-conservateur et du Parti réformiste établit des liens directs entre les associations de

circonscription et le parti national, aucun des deux n'est plus centralisé que le Parti libéral ou le Nouveau Parti démocratique en ce qui a trait aux mises en candidature. Fondamentalement, on laisse aux associations de circonscription le soin d'établir les règles dans leur propre constitution, sauf celles concernant l'âge minimum des membres, leur qualité de résident de la circonscription visée et le délai minimum pour l'annonce des assemblées d'investiture. La constitution nationale du Parti réformiste exige que les membres locaux « fassent une recherche approfondie pour trouver le meilleur candidat » (par. 4[a]). On pourrait voir là un contrôle centralisé plus fort que dans les autres partis mais, en fait, l'association de circonscription conserve son droit traditionnel de choisir son candidat. Parmi les autres partis, c'est celui de l'Héritage chrétien du Canada qui s'est doté des règles les plus complètes régissant les procédures d'investiture dans les associations de circonscription, le fonctionnement des conseils provinciaux et territoriaux et le caucus des jeunes. Par exemple, sa constitution exige que les membres résident dans la circonscription de l'association locale. Elle précise la durée du mandat des membres du bureau des associations et des conseils, et la fréquence des réunions du bureau et des membres des associations de circonscription.

L'organisation des trois grands partis tient également compte de facteurs autres que territoriaux. En 1973, le Parti libéral a créé une Commission des femmes et une Commission nationale des jeunes. Le Parti progressiste-conservateur dispose d'une Fédération des jeunes progressistes-conservateurs du Canada et d'une Fédération nationale des femmes progressistes-conservatrices, et le Nouveau Parti démocratique d'une section de jeunes, les Jeunes néo-démocrates du Canada ainsi que d'un Comité de participation des femmes, lequel est chargé de favoriser la participation des femmes à tous les échelons du parti. La création de comités spéciaux et de commissions pour le multiculturalisme et pour les questions autochtones chez les grands partis montre comment ceux-ci réagissent, sur le plan structurel, aux problèmes d'actualité. C'est seulement dans les années 60 que ces entités particulières ont commencé à jouer un rôle en tant qu'organisations à part entière à l'intérieur d'un parti. Aujourd'hui, ils participent davantage à la gestion des processus et des activités de leurs formations politiques.

Ces clientèles sectorielles existent à l'intérieur de chaque parti, mais le Nouveau Parti démocratique se doit aussi de prévoir une place pour le monde syndical. À l'origine, le parti constituait en effet un regroupement d'intérêts sociaux et économiques. Dès le départ, le monde syndical a joué un rôle spécial au sein du NPD, lui offrant un soutien financier, des bénévoles, des salles de réunion et un appui public. La constitution nationale du NPD reconnaît les liens privilégiés du parti avec le mouvement syndical. Son alinéa 8(1)f) stipule que le conseil comprendra « un-e membre représentant chacune des 15 organisations affiliées qui regroupent le plus grand nombre de membres affiliés ». En fait, cette disposition assure aux syndicats 15 représentants au conseil puisqu'ils forment les plus importantes

organisations affiliées au NPD. D'après Keith Archer, les leaders syndicaux « occupent approximativement 20 à 25 % des postes de cadres et de permanents » du parti (Archer 1990, 30). Pourtant, selon lui, « seule une proportion minime, et décroissante, des syndiqués du Canada appartient à des sections locales affiliées au NPD » (Archer 1990, 71).

Un des outils de gestion les plus importants de toute grande organisation publique est sa constitution. Elle établit généralement la structure et la répartition du pouvoir au sein de l'organisation, énonce ses valeurs et objectifs, et précise les droits et devoirs de ses membres et de ses responsables. Elle est également importante pour les instances dirigeantes, qui en tirent le pouvoir dont elles ont besoin pour agir, pour gérer les activités de l'organisation et, en particulier, pour créer une culture collective et mobiliser les membres autour d'objectifs communs.

Pour que la constitution joue ce rôle, il doit y avoir une concordance satisfaisante entre ses dispositions et les pratiques de l'organisation. Un écart trop grand entre les deux peut conduire au désenchantement et à une crise de pouvoir dans les moments critiques.

À des degrés divers, les trois grands partis souffrent du fait qu'en pratique leur constitution officielle ne coïncide pas totalement avec les structures en place. De plus, ces constitutions donnent à leurs leaders des moyens limités de mobilisation des troupes. Dans certains domaines, aucune règle n'indique le comportement à suivre. Dans d'autres, les pratiques ou les normes locales contreviennent manifestement à la constitution mais l'on fait peu d'efforts, sinon aucun, pour imposer le respect des règlements. Finalement, avec l'autonomie structurelle des associations locales, les chefs de parti peuvent difficilement intervenir dans la désignation des candidats et candidates.

En fait, leur seul pouvoir réel à cet égard est celui que leur confère la loi, laquelle exige qu'ils accréditent le candidat ou la candidate officiel de chaque circonscription. S'ils refusent un tel assentiment, on les taxe d'ingérence. Les constitutions des partis offrent malheureusement peu de solutions de compromis susceptibles de favoriser leurs objectifs dans des domaines tels que la désignation des candidats et candidates.

Le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur se sont montrés préoccupés de certaines pratiques, jugées abusives, en matière de sélection des candidats et candidates aux élections et de délégués et déléguées aux congrès de direction. Ils ont aussi ressenti la nécessité plus générale de moderniser leurs constitutions en fonction de l'évolution des circonstances. Le Parti libéral a ainsi mis sur pied en juin 1990 la Commission de la réforme du Parti libéral, chargée d'examiner plusieurs questions importantes de structure. On s'interroge toutefois sur la capacité des trois grands partis de résoudre les problèmes auxquels ils font face.

En raison notamment de la nature fédérale du système politique canadien, les règles et leurs modalités d'application varient considérablement à l'intérieur de tous les partis. Plusieurs questions méritent d'être posées à ce sujet. Ces différences conviennent-elles à des partis nationaux qui luttent



pour le pouvoir à l'échelle nationale ? Les constitutions des partis favorisent-elles la confiance du public dans notre système électoral, alors qu'elles régissent très peu des activités aussi cruciales que la désignation des candidats et candidates ? Finalement, la structure et la constitution des partis contribuent-elles vraiment à la construction d'une communauté de membres plus large et plus active, et à sa mobilisation autour d'objectifs jugés importants par les partis nationaux ?

## L'enregistrement des partis politiques

### *La reconnaissance légale des partis*

Ce n'est qu'en 1970 que la *Loi électorale du Canada* a reconnu pleinement le rôle des partis politiques dans les élections. Auparavant, la Loi s'appliquait uniquement aux candidats et candidates. En 1874, la *Loi sur les élections fédérales*, qui a introduit la doctrine de l'« agency » (apparue en Grande-Bretagne en 1854), a rendu chaque candidat et son agent ou son agente officiel responsables de la déclaration de leurs dépenses électorales. Cette doctrine de l'« agency » ne s'appliquait pas aux partis.

À partir des années 20, des changements de procédure à la Chambre des communes, suscités notamment par la présence de plusieurs partis d'opposition, ont entraîné la reconnaissance implicite de l'existence des partis (Courtney 1978). C'est toutefois dans la *Loi sur la radiodiffusion* de 1936 que se trouve la première reconnaissance explicite des partis, le législateur donnant plein pouvoir à la Société Radio-Canada pour répartir du temps d'antenne « entre tous les partis et candidats rivaux d'après une base équitable ». Dans les années 50, on voit apparaître dans le compte rendu officiel des débats (le *Hansard*) une annexe séparée indiquant l'appartenance politique des députés. En 1963, une modification à la *Loi sur le Sénat et la Chambre des communes* reconnaît officiellement l'existence des partis en accordant une rétribution spéciale aux dirigeants de partis parlementaires, autres que le premier ministre et le chef de l'opposition officielle. D'autres modifications de procédure s'ensuivent, qui accordent un droit d'intervention aux porte-parole de chaque parti d'opposition à la Chambre. Dans son rapport de 1966, le Comité sur les dépenses électorales de la Chambre des communes recommande l'enregistrement des partis et l'application du principe de l'« agency » non seulement aux candidats et candidates, mais aussi aux partis. Ces modifications sont adoptées par modification à la *Loi électorale du Canada* en 1970 et en 1974.

La *Loi électorale*, dont les dispositions sur l'enregistrement n'ont fondamentalement pas changé depuis, prévoit une réglementation qui, par la procédure d'enregistrement, permet aux partis d'avoir accès aux fonds publics par le biais des crédits d'impôt sur le revenu, du remboursement partiel des dépenses électorales et de temps d'antenne gratuit sur les ondes publiques; cette réglementation les oblige en même temps à rendre compte de leurs activités financières chaque année et après chaque élection. La

procédure actuelle d'enregistrement prévoit également l'identification des partis sur les bulletins de vote, la protection des noms et sigles utilisés par les partis, et l'obligation pour tout chef de parti de parrainer son candidat ou sa candidate officiel dans chaque circonscription.

Dans l'ensemble, la *Loi électorale du Canada* considère les partis comme des organisations ayant pour rôle exclusif de participer aux élections. À l'exception des crédits d'impôt, les partis enregistrés ne reçoivent des fonds publics que pour leurs activités électorales. Il importe de souligner que le processus d'enregistrement actuel ne tient compte ni de l'activité des partis entre les élections, ni des associations de circonscription et du rôle crucial qu'elles jouent.

Les partis jouissent également d'une reconnaissance légale dans la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui stipule que les partis représentés à la Chambre des communes et comptant officiellement au moins 12 députés (par. 62[b]) sont reconnus comme des organisations ayant un rôle et des responsabilités permanents et reçoivent des fonds pour financer les activités parlementaires de leurs chefs. En vertu de règles établies par le Comité de régie interne des Communes, les partis reçoivent également une subvention annuelle pour financer leurs activités de recherche et leurs chercheurs. En 1968, on a octroyé des crédits de recherche pour la première fois aux formations d'opposition et le principe a été étendu au parti gouvernemental en 1979. C'est le Comité de régie qui établit les budgets de recherche et les critères de financement. La subvention annuelle attribuée à ce titre dépend du nombre d'élus et élues du parti visé. Il appartient au Comité de décider si les partis ayant moins de 12 membres reconnus doivent recevoir une aide. Pour l'exercice 1991, le Parti libéral a reçu pour son bureau de recherche 926 700 \$, le Nouveau Parti démocratique 647 000 \$ et le Parti progressiste-conservateur 1 085 800 \$. Les partis reçoivent donc des fonds publics en plus du remboursement de leurs dépenses électorales.

Les partis disposent donc au Parlement des ressources nécessaires à des travaux continus de recherche et développement en matière politique. Au Parlement, les partis sont considérés comme des organisations dont le rôle ne se limite pas aux périodes électorales, par contraste avec leur statut selon la *Loi électorale du Canada*. Les subventions annuelles de recherche sont octroyées aux partis, non aux députés. Cette méthode d'attribution des fonds constitue une reconnaissance implicite, sinon explicite, de la place qu'occupent les partis dans les débats d'idées et les choix politiques. En pratique, les recherches effectuées par leurs ailes parlementaires se concentrent sur les besoins à court terme des débats parlementaires ou de la période des questions; elles s'étendent rarement aux problèmes de fond. Le financement ne sert ni à l'éducation politique, ni à la promotion des thèses des partis sur des questions d'intérêt général.

### *Comparaison avec des pays étrangers*

À l'étranger, la reconnaissance et la réglementation légales des partis varient considérablement, mais deux traits essentiels les caractérisent. Premièrement,

dans beaucoup de pays, notamment aux États-Unis, la réglementation des activités internes des partis est plus étendue et détaillée qu'au Canada. Deuxièmement, même dans les pays où la reconnaissance légale des partis est limitée, il existe souvent une législation destinée à protéger le rôle unique que jouent les partis dans le fonctionnement de la démocratie.

En Grande-Bretagne, il n'y a ni enregistrement des partis ni subventions publiques (sauf du temps d'antenne gratuit). En revanche, le rôle particulier des partis britanniques est reconnu par des mesures telles que l'interdiction complète de la publicité électorale radiodiffusée en période électorale, interdiction qui s'applique à tous, les groupes d'intérêt aussi bien que les candidats.

En Australie, la procédure légale d'enregistrement établit une distinction entre les partis parlementaires et ceux qui ne le sont pas. Un parti non parlementaire peut être enregistré s'il a au moins 500 membres et une constitution officielle; sa demande d'enregistrement doit être présentée par son ou sa secrétaire et au moins 10 membres du parti. Un parti parlementaire doit en plus compter au moins un élu ou une élue au Parlement national ou à l'assemblée législative d'un État. Si ces conditions sont respectées, les partis enregistrés ont droit à un remboursement limité de leurs dépenses électorales. L'objectif fondamental de la loi australienne a donc été d'établir les règles du financement public des partis.

Aux États-Unis, la *Federal Election Campaign Act of 1971* comporte cette définition d'un parti : « association, comité ou organisation qui désigne comme candidat à tout mandat fédéral une personne dont le nom figure sur le bulletin de vote en tant que candidat de cette association, comité ou organisation » (par. 431[16]). Toute organisation répondant à cette définition est assujettie à la réglementation fédérale sur la divulgation des dépenses électorales. Des règles détaillées, variables selon les États, régissent l'accès des partis fédéraux aux élections primaires et le déroulement de ces élections. Donc, si la loi fédérale n'accorde qu'une reconnaissance limitée aux partis, bon nombre de leurs activités, comme les mises en candidature, sont étroitement réglementées.

Les modalités d'inscription des partis sur les bulletins de vote relèvent aussi des États. À une exception près, tous obligent les candidats et candidates des petits partis ainsi que les indépendants et indépendantes à passer par un processus onéreux de pétition pour que leur nom et leur appartenance politique figurent sur les bulletins. Dans la plupart des cas, les candidats démocrates et républicains sont dispensés de cette exigence. On peut voir là une forme déguisée de protection de l'hégémonie des deux grands partis.

En Allemagne, le statut légal des partis est plus élaboré. La *Loi fondamentale* (qui est la Constitution allemande adoptée en 1949) confirme le rôle crucial des partis dans le processus démocratique et établit les règles fondamentales du jeu politique. Les partis peuvent être librement constitués; leur structure interne doit se conformer aux principes démocratiques; ils doivent rendre publiques leurs sources de financement (par. 21[1]). La

*Loi fondamentale* précise également que les « modalités [des règles concernant les partis] seront réglées par des lois fédérales » (par. 21[3]). Beaucoup de ces « modalités » ont ensuite été regroupées et entérinées par la *Loi sur les partis politiques* de 1967. La *Loi électorale fédérale* adoptée en 1956 comporte également des dispositions s'appliquant aux partis. La *Loi sur les partis politiques* définit ceux-ci comme des « associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, influent sur la formation de la volonté politique ... et entendent participer à la représentation du peuple ... pourvu que l'ensemble des circonstances de fait qui leur sont propres ... présentent une garantie suffisante du sérieux de [leurs] objectifs » (par. 1[2]), par la taille de leur organisation, le nombre de leurs membres et l'ampleur de leur popularité.

Sur le plan pratique, un parti allemand doit participer aux élections au niveau fédéral et des États et maintenir une administration permanente. Toute organisation ayant ces deux caractéristiques est soumise à la *Loi sur les partis politiques*, qui dote ces derniers de capacités légales, notamment du droit d'intenter des poursuites et d'être poursuivi. La *Loi sur les partis politiques* comporte également des dispositions détaillées sur leur organisation interne, la tenue de réunions, la procédure de vote interne (c'est-à-dire le scrutin secret), les droits des membres et les procédures d'appel. Cependant, en vertu de cette loi, les partis allemands sont essentiellement tenus à l'autoréglementation. Ce n'est qu'en prouvant que le fonctionnement interne d'un parti ou sa constitution ne sont pas démocratiques qu'on peut le faire comparaître devant la Cour constitutionnelle fédérale et le déclarer illégal. Le rôle des directeurs et directrices du scrutin fédéraux et leur pouvoir de sanction se limitent à l'application du règlement exigeant que les partis leur communiquent leur constitution et le nom des membres de leur comité exécutif. La *Loi sur les partis politiques* régit également les modalités et le taux de remboursement des dépenses électorales.

En France, la Constitution et des dispositions législatives spécifiques établissent le droit des citoyens et citoyennes de créer une organisation politique et reconnaissent la place particulière des partis. L'article 4 de la Constitution stipule que « les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. » Durant les campagnes électorales, la publicité des partis est autorisée uniquement aux emplacements prévus pour les affiches électorales, et dans le cadre du temps d'antenne attribué par l'État. Cette disposition s'applique pendant les trois mois précédant le premier jour du mois des élections. Pour recevoir des dons déductibles du revenu imposable, les partis doivent nommer un agent ou une agente officiel et présenter à intervalles réguliers un rapport financier aux autorités compétentes. Le financement direct par l'État est également prévu, mais seulement pour les partis détenant au moins un siège à l'Assemblée nationale ou pour les parlementaires qui se déclarent membres d'un parti. En 1990, 830 des 896 membres

de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont déclarés membres de 29 partis différents. Bref, la mission et les devoirs des partis sont inscrits dans la Constitution; leur rôle est protégé et le caractère juste et équitable des élections est assuré par des restrictions appliquées à la publicité politique durant les campagnes, notamment par l'interdiction de toute publicité ne provenant pas des partis eux-mêmes.

Plusieurs pays reconnaissent de manière spéciale la contribution des partis au fonctionnement démocratique. Les pays ayant en particulier souffert de troubles politiques ou de dictature affirment clairement dans leur Constitution l'existence et les responsabilités des partis. C'est le cas non seulement de l'Allemagne, mais aussi de l'Italie et de la Grèce. Ailleurs, la reconnaissance légale des partis, généralement par le truchement d'une procédure d'enregistrement, est liée au financement public. Enfin, aux États-Unis, la loi fédérale ne reconnaît que partiellement les partis mais une réglementation détaillée de leurs activités apparaît dans les lois des États. Tous ces pays reconnaissent donc que les partis contribuent à leur façon à assurer la pérennité du régime démocratique.

### *Comparaison entre les provinces*

En introduisant la procédure d'enregistrement, la *Loi électorale du Canada* a marqué un tournant dans la vie politique canadienne. Depuis lors, la plupart des gouvernements provinciaux ont adopté des lois semblables. La loi fédérale oblige les partis à se faire enregistrer durant la période électorale et n'exige pas l'enregistrement des associations locales. Tablant sur l'exemple fédéral, l'expérience acquise et le contexte local, les gouvernements provinciaux ont affiné le modèle fédéral. Il est donc utile d'examiner les dispositions qu'ils ont adoptées puisqu'elles reflètent l'évolution des valeurs et attentes de la population canadienne.

Dans sept des dix provinces – Nouveau-Brunswick, Québec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, Alberta et Colombie-Britannique – les partis peuvent se faire enregistrer entre les élections. Les conditions d'enregistrement figurent au tableau 5.5. Deux autres provinces, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard, ont adopté une procédure d'enregistrement pour les partis mais l'enregistrement – ou, dans le cas de la Nouvelle-Écosse, la reconnaissance officielle – ne peut se faire qu'en période électorale. À Terre-Neuve, les partis ne sont pas explicitement reconnus par la *Loi électorale* de la province qui ne leur attribue d'ailleurs aucune subvention publique, directe ou indirecte.

Cinq provinces se sont dotées de dispositions d'enregistrement des associations de circonscription. L'*Election Finances Reform Act* de l'Ontario a été le premier à introduire ce mécanisme en 1975. Le Québec en a adopté les principes dans sa loi de 1977 et l'Alberta a choisi des dispositions similaires à celles de l'Ontario la même année. La *Loi sur le financement de l'activité politique* votée par le Nouveau-Brunswick en 1978 prévoit aussi la divulgation des finances des associations de circonscription enregistrées. En

Colombie-Britannique, les associations locales des partis enregistrés qui veulent délivrer des reçus d'impôt doivent se faire enregistrer auprès du Commissaire de l'impôt sur le revenu. Notre recherche montre que les critères d'enregistrement font partie du système réglementaire en vigueur dans ces provinces, qu'ils fonctionnent bien et ne constituent pas un fardeau pour les associations locales (Barrie 1991 CR; Johnson 1991 CR; Massicotte 1991 CR; Mellon 1991 CR).

**Tableau 5.5**  
**Enregistrement des partis politiques : comparaison fédérale-provinciale**

Province	Enregistrement obligatoire	Enregistrement entre les élections	Enregistrement des associations locales
Canada (fédéral)	X		
Colombie-Britannique <sup>a</sup>	X	X	X
Alberta	X	X	X
Saskatchewan	X	X	
Manitoba	X	X	
Ontario	X	X	X
Québec	X	X	X
Nouvelle-Écosse <sup>b</sup>	X		
Nouveau-Brunswick	X	X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		
Terre-Neuve			

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

<sup>a</sup>Les partis, les candidats et candidates et les associations de circonscription qui veulent délivrer des reçus d'impôt doivent se faire enregistrer auprès du commissaire à l'impôt sur le revenu, Direction du revenu, à Victoria.

<sup>b</sup>Les partis peuvent se faire enregistrer entre les élections, mais les « partis reconnus » ne peuvent le faire que lorsqu'une élection est déclenchée. Les partis doivent être reconnus pour délivrer des reçus d'impôt.

L'enregistrement des associations de circonscription ne prétend pas être seulement un mécanisme comptable lié à la présentation de rapports financiers et au droit d'émettre des reçus d'impôt. À cet égard, l'expérience ontarienne est éclairante. Dans son quatrième rapport, publié en 1975, la Commission Camp (Ontario Commission on the Legislature) a reproché aux associations de circonscription d'être faibles et mal organisées. Il a donc préconisé une relance de la vie politique à ce niveau par l'octroi aux associations du droit d'utiliser les crédits d'impôt afin d'accroître leur capacité de collecter des fonds. David Johnson signale que les dirigeants des partis sont unanimement satisfaits du regain de vitalité financière et organisationnelle des associations de circonscription en Ontario, et du rôle accru qu'elles peuvent jouer dans la vie politique (Johnson 1991 CR).

Dans l'ensemble, les mécanismes provinciaux d'enregistrement des partis sont plus souples et offrent notamment aux nouveaux partis la

possibilité de s'inscrire entre les élections (voir le tableau 5.6). Ils tendent aussi à plus d'exhaustivité puisque, dans quatre provinces, ils prévoient l'enregistrement obligatoire des associations de circonscription.

**Tableau 5.6**  
**Critères provinciaux d'enregistrement des partis entre les élections**

Province	Critères
Colombie-Britannique	Enregistrement auprès de la Direction de l'impôt sur le revenu pour avoir l'autorisation de remettre des reçus d'impôt pour les dons.
Alberta	Trois critères possibles : (1) minimum de 3 sièges à l'Assemblée après les dernières élections; (2) candidats et candidates présentés dans au moins 50 % des circonscriptions durant les élections en cours ou antérieures; et (3) appui populaire confirmé par les nom, adresse et signature d'au moins 0,3 % des électeurs et électrices.
Saskatchewan	Les partis doivent se faire enregistrer auprès du ou de la DGE pour pouvoir solliciter ou recevoir des dons, ou faire des dépenses en leur nom ou en celui de leurs candidats ou candidates. Le DGE peut radier un parti s'il n'a pas présenté au moins 10 candidats ou candidates à la fin de la période d'investiture.
Manitoba	Enregistrement auprès du ou de la DGE selon l'un des 3 critères suivants : (1) 4 sièges ou plus à l'Assemblée; (2) présenter au moins 5 candidats ou candidates aux élections générales; et (3) appui populaire confirmé par une pétition signée par au moins 2 500 électeurs ou électrices. Le DGE peut radier automatiquement tout parti ne présentant pas au moins 5 candidats ou candidates aux élections.
Ontario	Enregistrement selon l'un des deux critères suivants : (1) désigner des candidats ou candidates dans au moins 50 % des circonscriptions après le déclenchement d'élections générales pour être admissible à l'enregistrement; et (2) présenter une demande à la Commission de financement des élections de l'Ontario en fournissant les nom, adresse et signature d'au moins 10 000 partisans ayant le droit de vote.
Québec	Les partis doivent accepter de présenter des candidats ou candidates dans au moins 10 circonscriptions. La demande doit porter les nom, adresse et signature de 1 000 partisans ayant le droit de vote.
Nouveau-Brunswick	Enregistrement auprès du ou de la DGE s'il s'agit d'un parti dont le ou la chef a été élu par un congrès de direction, qui a des associations dans au moins 10 circonscriptions et qui s'engage à présenter des candidats ou candidates officiels dans au moins 10 circonscriptions aux prochaines élections.

Source : Commission royale, Direction de la recherche.

### **L'amélioration de la procédure d'enregistrement**

Le système actuel de reconnaissance des partis souffre de plusieurs carences.

- Il y a un écart entre les dispositions de la *Loi électorale du Canada* et celles de la *Loi sur le Parlement du Canada*. La première considère les partis comme des machines électorales tandis que la seconde fait bénéficier leurs ailes parlementaires d'un financement public pour leurs activités entre les élections.
- La procédure d'enregistrement ne comporte qu'une seule définition n'établissant aucune distinction entre les petits partis qui ont peu de chances d'atteindre le seuil d'admission au remboursement et les grands partis qui aspirent à former le gouvernement.

- Rien n'est prévu pour enregistrer les associations de circonscription des partis.
- Il y a un écart entre ce que la Loi considère comme un parti légalement enregistré et les critères utilisés par les radiodiffuseurs pour répartir le temps d'antenne.
- Malgré la réglementation des finances électorales, la Loi ne fournit aucun cadre aux pratiques internes des partis. Elle ignore par exemple le problème des critères d'adhésion, à savoir qui peut ou non participer aux activités des partis et saisir les opportunités d'éducation et de débats.

Deux raisons majeures expliquent les préoccupations légitimes du public face à la conduite des partis. La première est que l'État subventionne partis et candidats à travers les crédits d'impôt et le remboursement des dépenses électorales. Aux audiences publiques de la Commission, bon nombre d'intervenants et intervenantes ont fait valoir l'importance de ces subventions publiques pour justifier le souci de la population de voir les partis appliquer, pour la sélection de leurs candidats et candidates et de leurs chefs, des procédures conformes aux normes d'utilisation des fonds publics.

La deuxième raison vient du fait que l'activité des partis exerce une influence profonde sur notre démocratie et, à ce titre, suscite légitimement l'intérêt du public. Les partis jouent un rôle public essentiel puisqu'ils constituent le moyen pour les candidats et candidates de se présenter aux élections, et pour les chefs, voire les premiers ministres, d'être désignés. Leurs activités sont passées au crible des normes et valeurs collectives, comme il se doit. Les partis étant les principaux responsables de la sélection des candidats et des chefs, le public peut légitimement s'interroger sur l'équité des procédures qu'ils emploient :

Dans le système canadien, la sélection des dirigeants au sein des partis constitue un élément critique de tout le processus démocratique... Voilà pourquoi ce processus de sélection est éminemment public... À titre de membre d'un parti, devenu délégué ayant un droit de vote au congrès de ce parti, j'ai présélectionné au nom de tous les Canadiens et Canadiennes une personne susceptible de devenir premier ministre du pays. (McCarney, Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique, 1<sup>er</sup> novembre 1990)

Les intérêts de la population dépendent clairement de la manière dont les partis remplissent leurs responsabilités publiques. Il est donc raisonnable et légitime que ceux-ci respectent certains principes en matière de constitution, de critères d'adhésion et de transparence financière.

### *La constitution des partis*

Notre analyse des structures, des pratiques et des constitutions des partis a fait ressortir plusieurs problèmes : les constitutions ignorent souvent des



questions importantes telles que l'investiture des candidats et candidates; des différences considérables existent dans les règles et les procédures d'une association de circonscription à l'autre; les dispositions des constitutions relatives aux critères d'adhésion peuvent être ignorées ou outrepassées dans les circonscriptions. Or, ces questions fondamentales ne sont pas abordées par la *Loi électorale du Canada*, qui ne précise pas non plus les raisons pour lesquelles un parti doit se faire enregistrer.

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* a rendu les Canadiens et Canadiennes plus sensibles à la primauté de certaines valeurs et idées démocratiques. La Charte est dorénavant le document constitutionnel le plus important du pays; elle énonce les principes démocratiques qui unissent les Canadiens et Canadiennes à titre de membres d'une même société politique. Les partis politiques peuvent s'en inspirer pour établir des constitutions à la fois fonctionnelles et inspirantes. À l'heure actuelle, ces constitutions consistent pour la plupart en une collection de règles et de procédures portant sur les structures et les responsabilités des diverses instances du parti. Elles ne sont certes pas dépourvues de principes mais n'ont pas encore entièrement intégré l'esprit et la lettre de la Charte en ce qui touche leur dynamique interne et leurs activités tant en période électorale qu'en dehors de cette période.

### Recommandation 1.5.1

**Nous recommandons que les partis politiques enregistrés, dont il convient de reconnaître la primauté dans le système politique canadien et qui sont formés, au nom d'une idéologie et de principes partagés, dans le but de :**

**désigner des candidats et candidates pour les élections à la Chambre des communes; mobiliser l'électorat en faveur de leurs candidats et candidates; appeler leurs membres à débattre du gouvernement démocratique; constituer un lieu où s'élaborent des politiques nouvelles; préparer leurs membres élus à leurs responsabilités parlementaires; et organiser la représentation et la responsabilité du gouvernement au Parlement, adoptent chacun une constitution qui favorise les valeurs et pratiques démocratiques dans la conduite de leurs affaires internes, et qui soit compatible avec l'esprit de la *Charte canadienne des droits et libertés*.**

La *Loi électorale* devrait reconnaître la diversité des partis sur le plan organisationnel. Parallèlement, les dispositions législatives portant sur l'enregistrement et l'adoption de constitutions démocratiques par les partis devraient englober toute la gamme des activités opérationnelles et financières de tous les partis. Ces exigences devraient s'appliquer non seulement aux instances nationales et aux associations de circonscription, mais

aussi aux associations provinciales des partis fédéraux enregistrés, qui représentent les intérêts du parti dans les provinces concernées et qui, pour ce faire, organisent des activités au moment des élections et entre les élections. Ainsi, peu importe leurs différences, tous les partis seraient tenus de satisfaire aux mêmes exigences générales en matière de procédures et d'administration.

Toute constitution démocratique doit répondre à des normes minimales. On se plaint de l'incohérence des règles et de leur application, de l'impuissance des partis nationaux face aux abus, de la diversité ou de l'absence de procédures d'appel pour arbitrer les litiges et du poids disproportionné accordé à certaines catégories de membres lors de la sélection des délégués et déléguées aux congrès de direction.

### **Recommandation 1.5.2**

**Nous recommandons :**

- a) **que la constitution démocratique d'un parti et de ses associations de circonscription enregistrées soit présentée à la Commission électorale du Canada dans le cadre d'une demande d'enregistrement, et comporte les éléments suivants :**
  1. **des dispositions exigeant que les membres qui participent à la désignation d'un candidat ou une candidate à la Chambre des communes, au choix des délégués et déléguées à un congrès de direction, ou à l'élection du ou de la chef du parti, aient qualité d'électeur;**
  2. **des règles claires et cohérentes régissant tous les aspects du processus de sélection des candidats et candidates, des chefs, des délégués et déléguées et des dirigeants et dirigeantes ainsi que l'adhésion des membres du parti;**
  3. **des règles et procédures pour les réunions et les débats;**
  4. **une règle établissant qu'on ne peut voter qu'une fois et à une seule assemblée lors de la désignation des candidats et candidates aux élections, des délégués et déléguées aux congrès de direction ou du ou de la chef du parti, et pour la conduite des affaires d'une association de circonscription;**
  5. **des dispositions permettant l'arbitrage et la résolution des conflits entre les membres et les différentes composantes du parti; et**
  6. **des sanctions spécifiques applicables en cas d'infraction à la constitution et aux règles du parti; et**
- b) **que rien dans les dispositions ci-dessus n'ait pour effet d'empêcher un parti enregistré d'avoir des associations provinciales susceptibles d'exercer une partie ou la totalité des fonctions et des responsabilités du parti national. Le cas échéant, la constitution et le règlement du parti définiront**

**les pouvoirs des associations provinciales, et la constitution et les règlements des associations provinciales devront être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être divulgués à la Commission électorale du Canada.**

### *L'enregistrement des partis politiques*

Selon la *Loi électorale du Canada*, un parti politique doit désigner des candidats et candidates à une élection fédérale dans 50 circonscriptions pour être enregistré. Une demande d'enregistrement doit parvenir au directeur général ou à la directrice générale des élections soixante jours avant la publication du décret d'élection pour une élection générale. Si sa demande n'est pas faite dans les délais prescrits, le parti ne peut être enregistré que pour l'élection fédérale suivante. Une fois les élections déclenchées, tout parti ayant présenté sa demande à temps et ayant nommé des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, peut être enregistré. Le directeur général des élections doit annuler l'enregistrement des partis enregistrés qui n'ont pas désigné des candidats dans au moins 50 circonscriptions trente jours avant le scrutin. Il peut néanmoins en décider autrement si, à son avis, les circonstances le justifient. En 1988, par exemple, le directeur général des élections n'a pas annulé l'enregistrement du parti Crédit social même si ce dernier n'avait pas nommé 50 candidats et candidates. Cette décision fut motivée, pour une part, par la reconnaissance du rôle historique de ce parti dans le processus électoral canadien.

Douze partis enregistrés ont pris part à l'élection fédérale de 1988. Le tableau 5.7 présente la liste de ces partis et du nombre de candidats et candidates présentés par chacun.

Le processus d'enregistrement est lié principalement au cycle électoral. Un nouveau parti qui acquiert une popularité substantielle entre les élections ne peut se faire enregistrer et se trouve ainsi privé des avantages dont bénéficient les partis enregistrés, notamment les crédits d'impôt.

Permettre aux nouveaux partis de se faire enregistrer entre les élections rendrait le système plus juste et équitable, et améliorerait son accessibilité. Cette formule prouverait que les processus électoral et politique sont ouverts aux nouveaux partis qui défendent les intérêts et idéaux de la population différemment des partis existants. Plusieurs provinces autorisent déjà l'enregistrement des nouveaux partis entre les élections; cette proposition est donc réaliste. Les critères d'enregistrement entre les élections devraient cependant être assez rigoureux pour éviter les abus de la part de groupes qui ne seraient pas pleinement déterminés à participer au processus électoral à titre de partis. Les avantages non négligeables qui découlent de l'enregistrement ne doivent pas être exploités à d'autres fins.

La Commission électorale du Canada tiendrait un registre des partis enregistrés. Pour obtenir son enregistrement, un parti devrait non seulement satisfaire aux critères énumérés ci-dessus, mais aussi fournir (conformément au règlement actuel) son nom et son sigle, le nom et l'adresse de son

chef (ou de la personne désignée par son conseil de direction), de ses dirigeants et dirigeantes, de son agent ou agente principal et des vérificateurs externes, l'adresse de son siège social et le nom et l'adresse de l'institution financière où se trouvent ses comptes.

Tableau 5.7

**Nombre de candidats et candidates par parti politique enregistré, élections générales fédérales de 1988**

Nom du parti	Nombre de candidats et candidates
Parti progressiste-conservateur	295
Parti libéral	295 <sup>a</sup>
Nouveau Parti démocratique	295
Parti Crédit social	9
Communist Party of Canada	52
Parti libertarien	88
Parti Rhinocéros	74
Parti vert	68
Confederation of Regions Western Party	52 <sup>b</sup>
Parti pour la République du Canada	61 <sup>c</sup>
Parti réformiste	72
Parti de l'Héritage chrétien	63

Source : Canada, Directeur général des élections 1989, 59.

<sup>a</sup>Le Parti libéral du Canada a nommé 295 candidats et candidates, mais l'un d'eux s'est désisté avant le jour du scrutin.

<sup>b</sup>Un candidat s'est désisté avant le jour du scrutin.

<sup>c</sup>Deux candidats se sont désistés avant le jour du scrutin.

La Commission électorale n'enregistrerait aucun parti ne satisfaisant pas à toutes ces exigences ou dont le nom ou le sigle serait susceptible d'être confondu avec le nom ou le sigle d'un autre parti enregistré, d'un parti dont la demande d'enregistrement serait en instance, d'un parti dont le nom contiendrait le mot « indépendant » ou encore porterait à confusion vis-à-vis d'un parti déjà enregistré ou représenté à la Chambre des communes.

Nous proposons que l'enregistrement entre les élections soit fondé sur une pétition publique. Un parti souhaitant se faire enregistrer devrait prouver qu'il a le soutien d'un nombre suffisant d'électeurs et électrices qui sont membres en règle du parti. Exiger une pétition permettrait de mesurer la capacité d'un nouveau parti de mobiliser l'électorat à partir d'une large base d'adhérents et adhérentes recrutés entre les élections. Un parti qui obtiendrait la signature d'au moins 5 000 membres ayant qualité d'électeurs et électrices répondrait à ce critère.

Il y a actuellement un écart entre le processus d'enregistrement prévu par la *Loi électorale du Canada*, le traitement des partis parlementaires dans la *Loi sur le Parlement du Canada* et le fonctionnement interne de la Chambre

des communes. Les partis parlementaires ayant 12 députés et députées et plus reçoivent des fonds pour la recherche et pour la rétribution de leurs chefs. On reconnaît l'importante contribution que ces partis peuvent apporter au débat public. La *Loi électorale* devrait reconnaître ce rôle à travers le processus d'enregistrement.

Un parti qui nomme des candidats et candidates dans 50 circonscriptions démontre qu'il veut sérieusement s'engager dans la compétition électorale, à un niveau qui témoigne du succès relativement large de son programme. L'expérience acquise depuis 1974 a montré qu'un tel niveau ne rend l'enregistrement ni trop difficile, ni trop facile à obtenir. Nous pensons que ce seuil devrait continuer de servir de référence pour déterminer quels partis devraient être enregistrés aux termes de la *Loi électorale*.

### Recommandation 1.5.3

**Nous recommandons :**

- a) **que tout parti soit tenu de fournir pour son enregistrement :**
  1. le nom complet du parti;
  2. son nom, son sigle et son logo, le cas échéant, qui devra figurer sur les documents d'élection; ces indications devront être différentes de celles de tout autre parti enregistré ou représenté à la Chambre des communes au moment où le dossier est soumis ou antérieurement;
  3. l'adresse du bureau du parti où sont gardés ses dossiers et où toute communication peut être adressée;
  4. les nom et adresse des institutions financières où se trouvent les comptes du parti;
  5. les nom et adresse du ou de la chef du parti ou de son leader désigné, qui doit avoir qualité d'électeur;
  6. les nom et adresse des dirigeants et dirigeantes du parti, qui doivent avoir qualité d'électeur;
  7. les nom et adresse du vérificateur nommé par le parti;
  8. les nom et adresse de l'agent ou agente principal du parti;
  9. une déclaration écrite, signée de l'agent ou agente principal et des vérificateurs du parti, attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et
  10. un état récent des comptes vérifiés du parti;
- b) **qu'un parti puisse s'enregistrer n'importe quand avant la publication du décret d'élection s'il :**
  1. satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement;
  2. présente sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale;

3. s'engage à nommer des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions aux élections fédérales suivantes; et
  4. justifie par écrit du soutien de 5 000 membres en règle ayant qualité d'électeur;
- c) qu'un parti ayant nommé des candidats et candidates dans au moins 50 circonscriptions, aux plus récentes élections fédérales, ou étant reconnu comme parti parlementaire en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*, soit automatiquement enregistré s'il :
1. a déposé sa demande d'enregistrement;
  2. a satisfait aux obligations administratives de l'enregistrement énoncées ci-dessus; et
  3. a présenté sa constitution et son règlement, qui doivent être conformes aux exigences de la *Loi électorale du Canada* et être dûment adoptés par les membres du parti réunis en assemblée générale; et
- d) que la Commission électorale du Canada refuse toute demande d'enregistrement et s'abstienne d'enregistrer tout parti politique entre la date de clôture des mises en candidature et le jour du scrutin.

La *Loi électorale* actuelle prescrit que les partis peuvent être radiés du registre tenu par le directeur général des élections. En cas de dérogations mineures à la Loi ou à la réglementation électorale, ce dernier a peu de latitude, en dehors de la radiation complète, dans l'application ou l'interprétation de la Loi. Dans certaines circonstances, il se peut que la radiation soit une solution trop radicale ou trop difficile à appliquer. La Commission électorale du Canada devrait donc disposer de sanctions intermédiaires moins sévères que la radiation, et du pouvoir d'annuler l'enregistrement d'un parti quand cela se justifierait.

#### Recommandation 1.5.4

Nous recommandons :

- a) que la Commission électorale du Canada soit habilitée à suspendre l'enregistrement d'un parti pour n'importe quelle durée;
- b) que cette suspension puisse être prononcée s'il est démontré qu'un parti a enfreint les conditions de son enregistrement;
- c) que la radiation du registre soit prononcée lorsque la Commission juge que le parti enregistré a violé les termes de sa constitution ou ne s'est pas conformé aux exigences de la *Loi électorale du Canada*;

- d) qu'un parti enregistré ayant nommé des candidats et candidates dans moins de 50 circonscriptions soit suspendu d'office; et
- e) qu'un parti enregistré, y compris un parti parlementaire reconnu par la *Loi sur le Parlement du Canada*, qui n'a pas réussi à présenter des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, mais en a présenté dans au moins 15, puisse faire inscrire son nom sur les bulletins de vote.

Comme le prévoit la législation en vigueur, la radiation pourrait intervenir sur demande écrite du ou de la chef et de l'agent ou l'agente officiel du parti. Quelle qu'en soit la raison, le solde du compte du parti retournerait au Trésor public après règlement de toutes les dettes impayées. Dans le chapitre 6 du volume 2 de ce rapport, nous exposons en détail les procédures de radiation applicables aux partis.

#### *L'enregistrement des associations de circonscription*

L'enregistrement des associations de circonscription a été l'une des questions abordées par le Groupe de travail de la profession comptable sur les finances électorales et des partis à l'échelle locale (la mission et la composition du Groupe sont décrites au chapitre 6). Nous appuyons la recommandation du Groupe voulant que chaque association de circonscription d'un parti enregistré soit tenue de s'enregistrer dès l'entrée en vigueur des dispositions législatives appropriées. Sans cette obligation, le régime d'imputabilité pour les activités financières serait déficient, notamment en ce qui concerne les bénéfices découlant des subventions publiques, par exemple des sommes excédentaires des candidats ou candidates. La possibilité de délivrer des reçus d'impôt aux donateurs et donatrices encouragerait les associations à s'enregistrer. Toutefois, cette incitation n'est pas suffisante; l'enregistrement obligatoire peut seul garantir une transparence complète et dissiper tous les doutes à ce chapitre.

Les associations enregistrées devraient être habilitées à délivrer des reçus d'impôt. Par contre, les associations des partis non enregistrés ne devraient pas être autorisées à s'enregistrer. Les critères d'enregistrement assurent entre autres que les partis respectent certaines normes pour bénéficier du financement public, notamment du droit de délivrer des reçus d'impôt. Accorder cet avantage aux associations de circonscription des partis non enregistrés irait à l'encontre des principes fondamentaux de l'enregistrement et des responsabilités reconnues aux partis enregistrés. En outre, cela permettrait à de telles associations de servir de conduits pour des fonds destinés à un parti national non enregistré. Cependant, il convient de faire une exception pour l'association locale d'un député ou une députée indépendant. Nous abordons cette question au chapitre 6 du présent volume.

### Recommandation 1.5.5

Nous recommandons :

- a) que toutes les associations de circonscription de partis enregistrés soient tenues de s'enregistrer auprès de la Commission électorale du Canada;
- b) que la Commission électorale n'enregistre que les associations de circonscription de partis enregistrés;
- c) que ces associations soient autorisées à délivrer des reçus d'impôt tant que leur enregistrement reste valide et qu'elles respectent les dispositions de la Loi; et
- d) que la Commission électorale enregistre une seule association de parti enregistré par circonscription.

#### *La demande d'enregistrement*

Comme dans le cas des partis, les associations de circonscription souhaitant s'enregistrer devraient présenter une demande comportant assez de renseignements pour permettre la tenue d'un registre exact ainsi que la surveillance et le contrôle en matière de rapports financiers. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé une liste d'informations à fournir par ces associations (Canada, Commission royale 1991a). Les quatre provinces dotées d'un système d'enregistrement obligatoire des associations de circonscription appliquent aussi certaines conditions d'enregistrement, dont on trouvera le résumé en annexe de ce chapitre.

### Recommandation 1.5.6

Nous recommandons :

- a) que toute demande d'enregistrement d'une association de circonscription comporte les éléments suivants :
  1. le nom de l'association et la déclaration de parrainage du parti enregistré;
  2. la constitution de l'association, qui doit être conforme aux prescriptions de la Loi et avoir été adoptée par les membres de l'association réunis en assemblée générale;
  3. les nom et adresse du président ou de la présidente de l'association;
  4. les nom et adresse de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable de l'association;
  5. l'adresse où sont conservés les registres comptables de l'association;
  6. les nom et adresse des établissements financiers où l'association a un compte;



7. **une déclaration écrite de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur comptable attestant qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités; et**
  8. **un état financier présentant l'actif et le passif de l'association ainsi que tout excédent;**
- b) **que, si la demande est conforme aux exigences, les renseignements soient consignés dans un registre des associations de circonscription tenu par la Commission électorale du Canada; l'association concernée et le parti qui la parraine seront informés de l'enregistrement de cette dernière; et**
  - c) **que les associations soient tenues de communiquer rapidement à la Commission toute modification aux renseignements figurant sur leur demande d'enregistrement.**

Il serait indispensable que le parti enregistré avalise l'enregistrement d'une association de circonscription : il se pourrait en effet que dans une même circonscription deux groupes (ou plus) de membres d'un parti mettent sur pied des associations différentes dont ils demanderaient l'enregistrement. Dans un tel cas, il appartiendrait au parti enregistré, et non à la Commission électorale, de trancher.

En fournissant sa constitution, une association attesterait sa validité en tant qu'organisation. Les exigences figurant aux rubriques 3), 4), 5) et 6) de la recommandation 1.5.6 sont simples, et analogues à celles des lois de l'Ontario et de l'Alberta. Le personnel de la Commission électorale du Canada a besoin de ces renseignements pour répondre à toute question sur les rapports réguliers qu'une association de circonscription devrait produire. Comme tout agent ou agente officiel d'un candidat ou une candidate, l'agent de circonscription serait le pivot des activités financières de l'association, dont il rendrait compte avec le vérificateur. La *Loi électorale du Canada* exige des agents officiels et des vérificateurs comptables qu'ils confirment leur engagement par écrit; la même disposition (rubrique 7) devrait s'appliquer aux agents et vérificateurs des associations de circonscription. Finalement, dans le cadre de sa demande d'enregistrement, l'association devrait déclarer son actif et son passif ainsi que tout excédent à la date de présentation de sa demande. Ces éléments correspondent aux ressources financières de l'association, dont certaines pourraient être mises à la disposition d'un candidat ou une candidate durant les élections, et doivent donc être connus de façon précise. Une disposition semblable figure dans les lois de l'Ontario et de l'Alberta.

La Commission électorale du Canada devrait disposer de soixante jours pour vérifier les demandes. En cas de problème, elle informerait l'association et le parti enregistré. Ce dernier serait avisé en raison de son rôle dans l'approbation de l'enregistrement ou de la radiation. Si l'association était incapable de résoudre le problème, il conviendrait de ne pas l'enregistrer. Dans les autres cas, l'enregistrement entrerait en vigueur quand la demande de l'association serait jugée complète.

### *La radiation des associations de circonscription*

La Loi doit prévoir la radiation des associations de circonscription dans certaines circonstances. D'abord, une association ne devrait pas rester enregistrée si son parti a été radié. Sinon, elle pourrait continuer de délivrer des reçus d'impôt, ce qui serait à la fois illogique et inacceptable. Ensuite, le parti national devrait être habilité à demander la radiation de n'importe laquelle de ses associations. Cela pourrait s'avérer important si, par exemple, le bureau d'une association perdait la confiance des adhérents locaux et que le parti appuyait la formation d'une nouvelle association. Comme la Loi permettrait aux partis de n'avoir qu'une seule association enregistrée par circonscription, les partis devraient disposer d'un mécanisme pour radier l'association en place, sans quoi il serait impossible d'enregistrer la nouvelle. Troisièmement, les redécoupages électoraux pourraient entraîner la disparition ou la fusion d'associations de circonscription, ce qui exigerait une modification du registre. Enfin, pour s'assurer que les associations enregistrées respectent leur constitution qu'elles auront présentées pour être enregistrées, la Commission électorale du Canada devrait être autorisée à recourir à la radiation en cas de manquement grave aux dispositions d'une constitution.

Finalement, nous proposons qu'une association soit radiée si elle enfreint la loi. Par exemple, si l'agent ou l'agent(e) d'une association ne produisait pas les rapports financiers exigés par la Loi, la Commission pourrait suspendre l'enregistrement de son association pour une période indéfinie, qui serait d'au moins trente jours. Si la faute n'était pas redressée, l'association serait radiée.

Comme nous l'expliquons au chapitre 6 du volume 2, si la radiation d'une association de circonscription faisait suite à la demande du parti qui avait avalisé son enregistrement, les fonds de l'association concernée seraient administrés par fidéicommissaires par le parti jusqu'à ce qu'une nouvelle association soit enregistrée. Par ailleurs, si la radiation d'un parti enregistré entraînait celle d'une association, les fonds de cette dernière qui ne seraient pas affectés au règlement de dettes impayées seraient versés à la Commission électorale du Canada, qui les administrerait en fidéicommissaires.

### **Recommandation 1.5.7**

**Nous recommandons que la radiation d'une association de circonscription intervienne dans les cas suivants :**

- 1. le parti national est radié;**
- 2. le parti enregistré demande que son association soit radiée;**
- 3. des changements dans la délimitation de la circonscription ont entraîné la disparition d'une association ou sa fusion avec une ou plusieurs autres; ou**
- 4. l'association a contrevenu aux dispositions de sa constitution ou n'a pas respecté ses obligations aux termes de la *Loi électorale du Canada*.**

### *L'identification des partis sur les bulletins de vote*

Aux dernières élections fédérales, un petit nombre de partis ont été incapables de présenter des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, ce qui est l'une des conditions de l'enregistrement. Ces partis ont nommé des candidats et candidates pour les élections fédérales par le passé, mais leur incapacité d'en présenter dans au moins 50 circonscriptions les a empêchés d'avoir leur nom sur les bulletins de vote à côté de celui de leurs candidats et candidates. Certains de ces partis ont déjà participé à plusieurs campagnes électorales. Aux élections de 1988, pratiquement la moitié des 154 candidats sans appartenance politique indiquée sur les bulletins de vote étaient en fait affiliés à des partis non enregistrés. L'étiquette « indépendant » peut figurer sur les bulletins de vote à côté du nom de certains candidats. Mais s'il s'agit de personnes appartenant à un parti non enregistré, aucune indication ne peut apparaître et ces candidats sont considérés comme sans appartenance politique.

Le fait de ne pas inscrire le nom des partis non enregistrés sur les bulletins de vote a deux conséquences. Premièrement, ces formations politiques perdent l'occasion de présenter des choix clairs au public, puisque celui-ci ignore qu'ils ont désigné des candidats et candidates pour diffuser leurs idées et leur programme. Deuxièmement, les électeurs et électrices sont incapables d'évaluer complètement les options qui leur sont offertes. Si les plus petits partis avaient leur nom sur les bulletins de vote, l'électorat ferait plus facilement le lien entre les candidats de ces partis et les idées que ces partis défendent. Il serait possible de modifier la *Loi électorale* pour permettre aux plus petits partis d'être inscrits sur les bulletins de vote, tout en prévoyant des mécanismes garantissant que les partis qui demandent cette inscription bénéficient d'un certain soutien public et désirent véritablement participer à la lutte électorale. Ces partis ne seraient pas autorisés à délivrer des reçus d'impôt et n'auraient pas droit au remboursement de leurs dépenses électorales; leurs candidats et candidates bénéficieraient cependant de ces dispositions pendant la période électorale. En somme, il conviendrait de modifier la *Loi électorale* afin de reconnaître la légitimité des petits partis dans le processus électoral.

### **Recommandation 1.5.8**

**Nous recommandons qu'un parti ait le droit d'être inscrit sur les bulletins de vote, à côté du nom de ses candidats et candidates, dans une élection générale et toute élection subséquente jusqu'à l'élection générale suivante :**

- 1. s'il satisfait aux exigences administratives énoncées dans la recommandation 1.5.3;**
- 2. si le ou la chef du parti a qualité d'électeur;**
- 3. si le nom du parti est distinct de celui de tout autre parti actuellement ou anciennement enregistré ou représenté à la Chambre des communes; et**

**4. si, à la date de clôture des mises en candidature en vue de l'élection générale, il présente des candidats et candidates dans au moins 15 circonscriptions.**

### **LA DÉSIGNATION DES CANDIDATS ET CANDIDATES ET DES CHEFS**

Notre régime de gouvernement exige que le premier ministre et le Cabinet obtiennent l'appui d'une majorité des membres de la Chambre des communes. En pratique, le pouvoir est fonction des rapports entre les partis. Dans un régime de partis, les élus et élues s'organisent en groupes parlementaires qui soutiennent le premier ministre et le Cabinet ou s'y opposent. Ce principe a conditionné dans une large mesure les règles adoptées par les partis pour désigner leurs candidats et leurs chefs.

### **La désignation des candidats et candidates**

L'élection des députés et députées est essentiellement une lutte entre les candidats et candidates de partis concurrents. C'est pourquoi la *Loi électorale* autorise les candidats des partis enregistrés à avoir leur nom sur les bulletins de vote et les oblige à obtenir l'approbation officielle du ou de la chef de leur parti.

La désignation des candidats et candidates est l'une des fonctions fondamentales des partis. Elle les différencie de toutes les autres formes d'organisation rassemblant des individus pour défendre des idées, des valeurs et des intérêts communs. Comme l'affirment Ken Carty et Lynda Erickson, c'est par ce processus d'étiquetage des candidats que les partis apportent leur principale contribution à la démocratie électorale et au gouvernement responsable tels qu'ils existent au Canada (Carty et Erickson 1991 CR).

En vertu des constitutions des partis, le processus de désignation des candidats et candidates relève essentiellement des associations de circonscription. Chacune d'elles choisit non seulement son candidat mais aussi le moment et les modalités de la sélection. Les associations assument ainsi une responsabilité primordiale vis-à-vis du droit constitutionnel des citoyens et citoyennes de briguer les suffrages. Bien qu'il arrive à l'occasion que des candidats de nouveaux ou de petits partis voire les candidats indépendants, soient élus à la Chambre des communes, la grande majorité des élections restent des luttes entre représentants et représentantes des partis bien établis. En conséquence, il faut normalement obtenir l'investiture de l'un de ces partis pour accéder aux élections et à un siège aux Communes.

Lors de nos audiences, bon nombre d'intervenants et intervenantes ont critiqué les méthodes de sélection des grands partis, affirmant que certaines pratiques récentes ont porté atteinte au caractère démocratique du processus de mise en candidature. Des individus et des groupes de plusieurs milieux différents ont affirmé que le processus d'investiture était devenu trop difficile d'accès, et dispendieux, et permettait trop d'abus de la part de responsables locaux ou de groupes d'intérêt peu représentatifs. À leurs yeux, les méthodes actuelles ne favorisent pas, et peuvent même transgresser, le

principe d'équité qui fonde l'intégrité du processus électoral. Beaucoup ont conclu que la situation actuelle ne saurait être redressée sans étendre les dispositions de la *Loi électorale du Canada* au processus de mise en candidature.

### *Évolution historique*

La création de partis nationaux, dans les décennies qui ont suivi la Confédération, reste l'une des réalisations les plus remarquables des premiers chefs politiques du Canada.

Le succès de sir John A. Macdonald et sir Wilfrid Laurier s'explique par leur souci de donner à leurs partis une base aussi bien interne qu'externe au Parlement. Cela ne représentait pas un mince exploit car, comme l'a souligné David Smith, le centre de gravité des partis après la Confédération se trouvait dans les circonscriptions (Smith 1986, 10). Le scrutin uninominal de circonscription, qui existait avant l'émergence des partis nationaux, conjugué à l'ardent esprit de clocher qui caractérisait la vie politique de l'époque, n'offrait aux deux leaders aucune fondation solide.

Pendant les cinquante premières années de la Confédération, les membres des partis se réunissaient pour choisir un candidat chaque fois que cela était nécessaire, mais il n'existait pas d'adhésion officielle aux partis. L'élaboration d'un programme et le choix d'un chef relevaient de l'aile parlementaire d'un parti, c'est-à-dire du caucus de ses députés.

En raison du caractère informel de l'aile extra-parlementaire des partis, l'investiture était remarquablement accessible aux partisans locaux. Contrairement aux pratiques en vigueur en Grande-Bretagne, les deux partis nationaux du Canada ne recrutaient pas leurs candidats à l'échelle nationale et n'exerçaient pas de contrôle sur les mises en candidature locales (Carty et Erickson 1991 CR). En conséquence, ces deux partis se différenciaient également de leurs homologues britanniques en ce que leurs candidats étaient choisis presque exclusivement parmi les adhérents locaux.

Ces caractéristiques du processus d'investiture ont été peu à peu modifiées dans les années 20 en raison de plusieurs facteurs. Premièrement, les deux grands partis nationaux ont cherché de plus en plus à présenter des candidats et candidates dans toutes les circonscriptions. Ils devaient consentir des efforts particuliers dans les régions où leur électorat était moins nombreux ou dans les circonscriptions où l'association locale était incapable de présenter un candidat, voire s'y refusait. C'est ainsi que les partis nationaux ont été amenés à jouer un plus grand rôle dans le recrutement, sinon la désignation, des candidats. L'avènement de la radiodiffusion comme instrument de promotion électorale a d'autant plus renforcé cette tendance que les règles d'accès à ce nouveau moyen de communication incitaient les partis à désigner le plus de candidats possible.

Deuxièmement, le Parti libéral était enclin à confier aux ministres régionaux un rôle de plus en plus actif dans le recrutement et la désignation des candidats et candidates des régions appartenant à leur sphère d'influence, informelle mais non moins réelle (Whitaker 1977; Meisel 1962).

Troisièmement, l'émergence d'un troisième parti national, le Co-operative Commonwealth Federation (CCF), a apporté avec elle le contrôle centralisé des procédures d'investiture des associations locales, contrôle exercé par les conseils provinciaux du parti. Cela était jugé nécessaire pour prévenir « l'infiltration des communistes » (Carty et Erickson 1991 CR).

L'évolution au sein des partis nationaux eux-mêmes demeure cependant la plus significative. Dans les années 60, le rôle de plus en plus actif des associations nationales des partis dans le processus de sélection et de contrôle des chefs, ainsi que dans l'élaboration des politiques du parti, a avivé la concurrence au sein des associations de circonscription pour la nomination des délégués et déléguées aux congrès nationaux. Cette évolution a coïncidé avec la reconnaissance plus nette des partis dans la législation électorale. Dans les années 70, par exemple, une modification législative a permis l'inscription des noms des partis nationaux enregistrés sur les bulletins de vote, à côté des noms des candidats et candidates. Le chef national d'un parti enregistré devait donner son aval à la personne désignée par l'association locale comme candidat ou candidate officiel du parti. En outre, des modifications apportées à la *Loi sur le financement des élections* concernant le remboursement des dépenses électorales ont incité les partis encore davantage à présenter des listes complètes de candidats pour l'ensemble du pays.

En fin de compte, cette évolution a rendu la procédure d'investiture des partis nationaux plus formelle, et donc plus restrictive. En 1962, Howard Scarrow pouvait encore affirmer que les assemblées d'investiture ouvertes, c'est-à-dire auxquelles tous les électeurs et électrices intéressés pouvaient participer, étaient encore fréquentes. Cependant, cette pratique a été peu à peu abandonnée avec l'adoption de critères formels d'adhésion aux partis (Scarrow 1964). Aux élections de 1988, la quasi-totalité des associations de circonscription des trois grands partis nationaux avaient établi que seules les personnes titulaires d'une carte de membre valide telle que définie par l'association pouvaient participer à la désignation des candidats et candidates locaux (Carty et Erickson 1991 CR).

La mise en candidature est donc devenue un processus de plus en plus formalisé et structuré au niveau local, suivant en cela une tendance analogue au niveau national. La concurrence au sein des associations locales en matière de désignation des candidats et candidates aux élections et des délégués et déléguées aux congrès nationaux de direction et d'orientation, a obligé les partis à resserrer les règles d'adhésion et ainsi que les procédures régissant le pouvoir de décision des membres afin d'éviter que le processus ne tombe aux mains de factions et d'assurer un minimum d'équité.

Cela dit, les associations de circonscription des grands partis nationaux ne sont généralement pas devenues les centres d'une activité intense ni, encore moins, d'une vive concurrence interne. Il n'est pas rare qu'une association locale doive encore se mettre à la recherche de candidats et candidates. De même, le bureau de l'association peut encore très souvent exercer

une influence considérable, voire décisive, sur le recrutement et la désignation des candidats sans susciter une grande réaction parmi les membres. Les députés et députées sortants ont rarement des opposants à l'étape de l'investiture. Ainsi, l'autonomie locale qui caractérise la sélection des candidats résulte, dans une large mesure, du peu d'opposition qui se présente lors des mises en candidature.

### *Comparaisons internationales*

La sélection des candidats et candidates est l'étape clé du processus de recrutement politique. Les règles et procédures des partis témoignent de l'importance qu'ils attachent à certaines valeurs démocratiques. De même, leur capacité de fixer des objectifs et des normes de portée nationale montre leur volonté de recruter et de désigner des personnes représentatives de différents secteurs de la société. La situation du Canada dans ce domaine se distingue nettement de celle de la plupart des pays ayant un régime politique comparable où les partis nationaux jouent un rôle beaucoup plus accentué.

Dans bien des cas, l'investiture des candidats et candidates est régie en détail par la loi, comme en Allemagne et aux États-Unis, ou contrôlée par les partis nationaux, comme en Grande-Bretagne. En Allemagne et aux États-Unis, pour des raisons différentes, l'État est intervenu pour garantir le caractère démocratique du processus. Aux États-Unis, le pouvoir judiciaire a imposé cette réglementation aux partis et a intégré la procédure de la mise en candidature au processus électoral. En Allemagne, la *Loi fondamentale*, adoptée après la Seconde Guerre mondiale, oblige les partis à se conformer à des normes démocratiques; la loi électorale précise ce que cela implique en matière d'investiture.

Aux États-Unis, les règles démocratiques imposées aux partis résultent de la corruption politique généralisée et, plus particulièrement, de la manipulation du processus d'investiture durant les premières décennies de ce siècle par les dirigeants des partis républicain et démocrate. La population réclamant une réforme, les assemblées législatives des États ont réglementé la procédure de manière détaillée. L'intervention des pouvoirs publics était jugée indispensable devant l'inaptitude des partis à gérer démocratiquement le processus de mise en candidature.

À la suite d'une série d'arrêts judiciaires prononcés entre 1927 et 1953 et appelés les *White Primary Cases*, les partis américains se sont trouvés dans l'impossibilité de limiter l'accès aux élections primaires. La plupart des analystes et des tribunaux de première instance ont conclu que toute limitation de la participation au processus d'investiture des candidats et candidates était sujette à des restrictions constitutionnelles. Dans l'arrêt *Storer*, la Cour suprême des États-Unis a statué que les élections primaires ne constituaient pas un simple galop d'essai en vue des élections générales, mais une partie intégrante du processus électoral (*Storer* 1974, 735). Par contre, plusieurs tribunaux ont rendu des décisions empêchant les États de réglementer

la procédure interne des assemblées d'investiture, l'intérêt supérieur de l'État n'étant pas en jeu de manière manifeste (Feigenbaum et Palmer 1988, 15-16).

Actuellement, dans 44 États américains, les partis choisissent leurs candidats et candidates lors de primaires, ouvertes ou fermées (Feigenbaum et Palmer 1988, 15). Dans les primaires ouvertes, les électeurs et électrices inscrits participent au choix des candidats républicains ou démocrates sans déclarer formellement leur appartenance politique. Dans les primaires fermées, ils doivent annoncer s'ils voteront pour les candidats et candidates démocrates ou pour les républicains. Les primaires sont fermées dans 38 États et ouvertes dans 6 autres; dans les 6 États restants, la sélection se fait à l'occasion de congrès. Une loi régleme la date et le déroulement des primaires dans tous les États où elles se tiennent. Dans tous les cas aussi, seuls les électeurs inscrits peuvent y prendre part. En conséquence, les structures nationales et étatiques des partis ne jouent qu'un rôle minime dans les mises en candidature. Les aspirants et aspirantes à l'investiture doivent donc normalement créer leur propre état-major de campagne pour mobiliser l'électorat et recueillir des fonds.

En Allemagne, l'élection à l'assemblée législative fédérale, le Bundestag, se fait selon deux modes de scrutin. Sur les 496 sièges du Bundestag, la moitié est pourvue au scrutin majoritaire uninominal comme au Canada, et l'autre moitié au scrutin proportionnel (de liste).

La loi allemande sur les partis exige un scrutin secret pour la désignation des candidats et candidates, la loi électorale établissant la procédure détaillée. Les candidats et candidates des circonscriptions doivent être désignés par les membres de l'association locale réunis en assemblée générale ou par des délégués élus par les membres.

Bien que chaque parti puisse se doter de règles d'investiture spécifiques, tous sont tenus de fournir un rapport complet sur leur assemblée d'investiture au directeur ou à la directrice du scrutin de la circonscription, qui vérifie l'application des règles. Les partis peuvent recourir à une procédure d'appel élargie s'ils estiment qu'un directeur du scrutin a rendu une décision injustifiée (Roberts 1988).

Dans la plupart des autres pays, l'État ne régleme pas la désignation des candidats et candidates. En revanche, les structures nationales ou centrales des partis jouent, à quelques exceptions près, un rôle très important dans ce domaine. Les exceptions sont la Belgique et, dans une moindre mesure, l'Australie où le processus de désignation est administré par les États.

En Grande-Bretagne, les partis nationaux président à la sélection des candidats et candidates. Bien que l'investiture relève des associations de circonscription, les candidats doivent recevoir l'approbation de leur parti national, lequel tient des listes de personnes admissibles qui peuvent adresser leur candidature aux associations de circonscription. Toutes les propositions de candidature sont d'abord filtrées par le parti national. Celles qui sont acceptées font ensuite l'objet d'un examen attentif de la part des responsables locaux du parti.



Dans chaque circonscription, un comité d'investiture local désigne le candidat ou la candidate. Comme au Canada, une longue tradition d'autonomie locale caractérise cette étape, au point que « les militants locaux ont tendance à se méfier de leur parti national et à protéger jalousement leur droit d'investiture » (Denver 1988, 58). Les comités d'investiture locaux comprennent de 20 à 25 membres, dont le bureau de l'association de circonscription et, dans le cas du Parti travailliste, des représentants et représentantes des groupes internes au parti (par exemple, les femmes, les jeunes et les syndicats).

Les candidats et candidates à la désignation doivent adresser une demande officielle au comité d'investiture. Leur nombre varie selon que la circonscription est sûre, marginale ou perdue d'avance pour le parti. Lorsqu'une désignation s'annonce pour un siège acquis du Parti progressiste-conservateur, le nombre de candidatures peut atteindre 200 ou 300; pour un siège marginal, 50 ou 100; et même pour un siège perdu d'avance, 15 ou 30. Les chiffres sont assez semblables chez les travaillistes. Dès qu'il reçoit les demandes, le comité d'investiture procède à un filtrage pour n'en conserver qu'une vingtaine. Après des entrevues individuelles, il ne retient que trois ou quatre noms et vote à bulletin secret. La personne recueillant le plus de voix devient le candidat officiel de l'association de circonscription. Des représentants et représentantes du parti au niveau national et régional surveillent fréquemment la procédure d'investiture pour garantir le respect des règles du parti. Un candidat peut invoquer une infraction à la règle pour faire appel du choix du comité d'investiture. Les candidats désignés par les comités locaux doivent, ensuite, recevoir l'agrément de l'instance nationale.

Contrairement aux partis canadiens, qui désignent leurs candidats et candidates lors d'assemblées ouvertes à tous les membres, la plupart des partis des démocraties occidentales, comme ceux de Grande-Bretagne et d'Allemagne, chargent du processus de sélection un nombre limité de membres de l'association de circonscription réunis en assemblée de délégués ou en comité (Gallagher 1988, 240). En général, la direction nationale doit formellement approuver la candidature retenue. En Italie et en Irlande, la direction nationale du parti ajoute souvent ses propres noms aux listes dressées par les associations locales (Gallagher 1988, 240-242). En Nouvelle-Zélande, le parti national détient la moitié des sièges au sein des comités d'investiture locaux.

### *Le processus de mise en candidature aux élections générales de 1988*

Au Canada, les règles et les pratiques de mise en candidature varient considérablement, en raison de la décentralisation des structures. Parmi les mécanismes vitaux de la politique partisane, le mécanisme d'investiture est d'ailleurs le plus méconnu. Les partis ne demandent pas de comptes aux associations quant aux procédures de recrutement et d'investiture. Cependant, une étude de la Commission menée auprès des agents et agentes

officiels des candidats et candidates des trois grands partis aux élections fédérales de 1988 nous a permis de cerner les caractéristiques fondamentales de la procédure d'investiture. L'échantillon comprenait un peu moins du tiers de toutes les associations locales des trois partis (Carty et Erickson 1991 CR).

Selon cette étude, un peu plus de 80 % des campagnes d'investiture ont pris fin avant le déclenchement des élections. Les assemblées d'investiture se sont généralement tenues plus tôt dans les circonscriptions où se présentait un député sortant ou une députée sortante. Dans les circonscriptions où les partis étaient électoralement faibles, les mises en candidature ont eu lieu habituellement après la publication du décret d'élection. Dans environ deux associations sur trois, la date des assemblées d'investiture a été fixée par le bureau de l'association; dans un cinquième, par la totalité des membres; dans les autres, où le parti était faible ou mal organisé, par des responsables du parti autres que les dirigeants locaux.

En vue des élections de 1988, chacun des trois grands partis a tenu 295 assemblées d'investiture (total : 885). Le niveau de compétition a varié considérablement au sein de chaque parti, et d'une province à l'autre. À cet égard, il faut tenir compte du nombre élevé de celles où ne s'est manifestée aucune opposition, les partis étant faibles électoralement ou les députés et députées sortants se retrouvant seuls en lice. Près des deux tiers des candidats et candidates ont été désignés sans opposition; pour les sortants, la proportion était de 90 %. Dans 20 % des cas, il y avait deux personnes en lice et, dans près de 15 % des cas, trois personnes ou plus. Dans les circonscriptions sans député sortant, presque 60 % des aspirants et aspirantes se présentaient sans opposition.

Bien que la mobilisation des membres du parti soit essentielle pour obtenir l'investiture, les données révèlent que même en cas de luttes très serrées s'accompagnant d'une augmentation sensible des adhésions payantes, le taux de participation des nouveaux membres aux assemblées d'investiture n'atteint pas 50 %. De fait, dans la plupart des cas, la majorité des membres ne se donnent pas la peine de participer au vote (Carty et Erickson 1991 CR). Les adhésions augmentent plus rapidement quand un sortant ou une sortante rencontre de l'opposition. Même là, toutefois, moins du tiers des membres participent aux assemblées.

L'étude de la Commission montre que les conditions d'adhésion des trois grands partis varient considérablement selon la circonscription et le parti. Un peu plus de la moitié des associations autorisent les résidents et résidentes d'autres circonscriptions à voter à leurs assemblées d'investiture. Ce chiffre inclut un pourcentage élevé d'associations du Parti progressiste-conservateur, alors qu'en principe la constitution nationale du parti interdit cette pratique.

Peu d'associations exigent qu'une personne soit membre depuis longtemps pour participer à un vote d'investiture. Dans la plupart des cas, le critère se situe entre une semaine et un mois. Le montant des cotisations varie également au sein des partis, et d'un parti à l'autre. En somme, il est facile d'intégrer un parti afin de participer au processus d'investiture.

En 1988, la moitié des associations de circonscription examinées dans notre étude se sont dotées de comités de recrutement, notamment 15 % de celles où se représentait un sortant ou une sortante. La plupart des associations n'ont pas demandé d'aide à l'appareil national du parti pour chercher des aspirants et aspirantes (Carty et Erickson 1991 CR).

Moins de 15 % des associations examinées avaient limité les dépenses d'investissement. La direction nationale des partis n'avait pris l'initiative ni de l'élaboration ni de l'application de directives en la matière. En fait, un certain nombre d'associations se sont donné leurs propres lignes directrices. Mais avec ou sans lignes directrices, notre étude n'a pas relevé de variation notable au chapitre des dépenses.

Aux élections de 1988, les médias ont fait grand cas de certaines pratiques de recrutement de nouveaux membres et du coût élevé de certaines courses à l'investissement. Le processus de mise en candidature s'est donc retrouvé sous les projecteurs de l'actualité. Ainsi, le grand public a eu le sentiment que le processus donnait lieu à beaucoup d'abus et que de nombreux aspirants et aspirantes dépensaient des sommes considérables pour obtenir l'investissement de leur parti.

Selon Carty et Erickson, lors de l'élection fédérale de 1988, les médias ont couvert essentiellement un petit nombre de courses à l'investissement où des aspirants et aspirantes utilisaient beaucoup d'argent ainsi que des pratiques discutables pour se gagner des appuis. L'étroitesse de cette couverture a contribué à donner au public l'impression que les campagnes à grands frais et les infractions aux règles d'adhésion étaient pratiques courantes lors des mises en candidature. Carty et Erickson ont analysé le contenu des articles du *Globe and Mail* concernant les campagnes d'investissement de 1988; on peut raisonnablement supposer que la couverture de ce journal reflète celle des autres médias (Carty et Erickson 1991 CR). Selon cette étude, qui portait sur les articles du *Globe and Mail* parus pendant les quatre mois précédant le déclenchement des élections de 1988, la population n'a pas nécessairement eu une image exacte des campagnes d'investissement (voir le tableau 5.8). Environ 66 % des articles concernaient des investitures où il y avait compétition; or, l'enquête réalisée auprès des agents et agentes officiels a montré qu'il y a eu compétition dans 34 % des cas seulement (tableau 5.9). Le tiers des articles du *Globe and Mail* faisaient état de luttes intestines sur l'accréditation et la mobilisation des nouveaux membres; or, de tels conflits ont marqué seulement 9 % des mises en candidature. Près de 20 % des reportages du *Globe and Mail* portaient sur le recours aux mécanismes d'appel des partis pour contester certaines règles d'adhésion ou la désignation de certaines personnes, alors que ce type de recours a touché moins de 6 % des mises en candidature.

Cet examen, limité mais révélateur, des articles du *Globe and Mail* montre qu'il existe un écart considérable entre l'impression donnée du fonctionnement de la procédure d'investissement en 1988 et sa réalité. Les recherches révèlent que les candidats et candidates ont dépensé beaucoup d'argent pour obtenir leur investiture seulement dans un petit nombre de

circonscriptions chaudement disputées. Lorsque de nouveaux membres étaient recrutés pour participer à la campagne, le coût moyen était neuf fois plus élevé que dans les circonscriptions où il n'y avait aucun recrutement. Pour évaluer le processus d'investiture, il faut bien comprendre la dynamique et les facteurs qui l'ont modelé, et dépasser le seuil des impressions inexactes. La couverture du *Globe and Mail* passe à côté d'un point essentiel : bien des problèmes associés aux mises en candidature – la faible proportion de femmes recrutées comme aspirantes, par exemple – procèdent non pas de la forte concurrence constatée dans un nombre restreint d'associations de circonscription, mais plutôt du nombre élevé de mises en candidature qui se font sans compétition, de façon presque fermée, sous le contrôle d'un noyau de membres influents.

Tableau 5.8

**Couverture médiatique des assemblées d'investiture (articles du *Globe and Mail*), 1988**  
(en pourcentage)

Sujet	
Investitures disputées par deux personnes ou plus	66
Litiges sur le recrutement de nouveaux membres	28
Procédures de contestation interne	19
Conflits locaux-nationaux	10
Mobilisation des groupes ethniques	5
Dépenses d'investiture	4
Questions d'intérêt local	0
Total des articles	93

Source : Carty et Erickson 1991 CR.

Note : Articles concernant les assemblées d'investiture publiés dans *The Globe and Mail*, du 1<sup>er</sup> juin au 30 octobre 1988.

Tableau 5.9

**Assemblées d'investiture : image médiatique par rapport à la situation dans les circonscriptions, 1988**  
(en pourcentage)

Sujet	Image médiatique <sup>a</sup>	Situation dans les circonscriptions <sup>b</sup>
Investitures disputées par deux personnes ou plus	66	35
Litiges sur le recrutement de nouveaux membres	28	9
Procédures de contestation interne	19	6
Conflits locaux-nationaux	10	4
Problèmes particuliers	0	21

Source : Carty et Erickson 1991 CR.

<sup>a</sup>Pourcentage des reportages traitant des sujets visés, par rapport à l'ensemble des articles du *Globe and Mail* concernant les mises en candidature aux élections fédérales de 1988.

<sup>b</sup>Données tirées d'un sondage effectué par Carty et Erickson auprès des associations de circonscription.

Les partis canadiens favorisent nettement plus le principe de l'autonomie locale en matière d'investiture que la participation de l'ensemble des membres à ce processus. Les mises en candidature ne sont assujetties à aucune réglementation publique et, à l'exception du Nouveau Parti démocratique, les instances nationales ou provinciales contrôlent ou influencent peu les règles locales. En termes comparatifs, les partis canadiens sont donc fortement décentralisés et ouverts à cet égard, et le rôle de l'appareil national est relativement faible. Bien que cette décentralisation découle d'une longue tradition d'autonomie locale dont plusieurs font l'éloge, elle soulève diverses questions, notamment sur la compétitivité et l'ouverture de l'ensemble du système.

Près des deux tiers des candidats et candidates sont désignés sans opposition. Cela contribue à donner l'impression que la mise en candidature est accessible à peu de gens, car on suppose souvent que les désignations sans opposition sont le fruit de décisions des instances locales. Or, il est possible de réformer le processus de mise en candidature de manière à le rendre plus accessible, plus ouvert à la participation de la base et plus conforme aux principes et aux procédés de la démocratie.

### *L'amélioration des règles et des pratiques en matière de mises en candidature*

Dans les courses à l'investiture, les règles et les pratiques mises en œuvre par les associations de circonscription pour désigner leurs candidats et candidates ouvrent souvent la porte aux abus. Ainsi, les règles d'adhésion de beaucoup d'associations permettent-elles aux aspirants et aspirantes à l'investiture d'inscrire de nouveaux membres dans le seul but de les faire voter à l'assemblée d'investiture. En théorie, le recrutement de nouveaux membres amène du sang neuf dans l'association; que ce processus s'amplifie à l'approche de l'assemblée d'investiture est normal, et il convient même de l'encourager. Cependant, le fait que l'organisation de campagne de certains aspirants règle les cotisations de ces « nouveaux membres », sans espoir qu'ils maintiennent ensuite leur adhésion, soulève des questions légitimes.

Les techniques de recrutement de ce genre ne sont pas nouvelles. On a rapporté que lors d'une assemblée d'investiture du Parti libéral, pour les élections fédérales de 1962, les trois quarts des 1 200 personnes présentes et votantes n'avaient participé à aucune activité antérieure du parti (Sarrow 1964, 57). Aux élections de 1968, le nombre de membres de l'association libérale de la circonscription de Davenport (région de Toronto) est passé de 150 à 5 445 en quelques semaines. Comme on l'a affirmé plus tard, « là comme ailleurs, le résultat [de l'investiture] a peut-être été déterminé par des non-résidents et des enfants de 10 ans qu'aucun règlement n'empêchait de voter » (Beck 1968, 401). Cependant, comme on a pu le constater aux audiences de la Commission, le public tolère de moins en moins ces pratiques et les règles qui les permettent. Il est beaucoup plus exigeant en matière d'intégrité, et les partis se doivent d'en tenir compte. Les abus de

recrutement dans les courses à l'investiture mettent en cause l'intégrité des partis, voire du système électoral lui-même.

Les associations de circonscription doivent adopter des constitutions démocratiques ainsi que des règles démocratiques pour la désignation des candidats et candidates, des délégués et déléguées aux congrès nationaux du parti, et de leurs propres chefs. Comme les assemblées sont généralement ouvertes à tous les membres notre recommandation renforcera cette pratique. En même temps, elle garantira la protection des droits des membres qui aspirent à l'investiture, grâce aux constitutions des associations de circonscription, y compris les dispositions concernant le dépôt des plaintes devant le parti à l'échelle locale, provinciale et nationale et, s'il y a lieu, devant la Commission électorale du Canada. Notre recommandation se fonde sur la relation fondamentale qui existe entre la tenue d'assemblées ouvertes et notre objectif de faciliter l'accession à la députation.

### **Recommandation 1.5.9**

**Nous recommandons que le candidat ou la candidate d'une association de circonscription enregistrée soit mis en candidature à l'occasion d'une assemblée ouverte des membres du parti, tenue expressément à cette fin.**

Il faut assurer par ailleurs le droit des membres locaux de participer à la sélection et donc à l'investiture des candidats et candidates. Les règles régissant la participation à cette étape cruciale varient d'une association et d'un parti à l'autre. De plus, il arrive que les pratiques soient contraires à la constitution du parti ou de l'association. La *Loi électorale du Canada* stipule qu'un candidat doit être proposé par au moins 25 personnes « qui ont qualité d'électeur dans une circonscription où une élection doit avoir lieu » (Article 80). Cette démarche est prévue après que l'association locale a fait son choix en assemblée.

L'intérêt de cet article de la Loi est qu'il reconnaît que les candidats et candidates, qui sont tenus d'avoir qualité d'électeur, doivent être désignés par leurs pairs, c'est-à-dire par d'autres électeurs et électrices. Toute personne désirant présenter un candidat dans une circonscription doit avoir qualité d'électeur dans cette circonscription. Cette disposition rejoint les principes du processus électoral, lequel repose sur une définition territoriale des circonscriptions. En vertu de cette disposition, seules les personnes qui seront touchées par l'élection dans la circonscription ont le droit de présenter un candidat. Cette règle est également juste et équitable pour les personnes qui désirent faire acte de candidature, puisque seuls les électeurs de la circonscription sont admis à participer au processus d'investiture.

Cette approche traditionnelle, énoncée dans la *Loi électorale du Canada* et conforme à ses fondements politiques, n'a pas guidé les pratiques des associations de circonscription des grands partis. Beaucoup remettent en cause,

par conséquent, l'intégrité et l'équité de ces pratiques. Chaque fois que les responsabilités d'une association de parti ne sont pas prises au sérieux, le doute sur l'intégrité du processus surgit. Dès que le règlement est manipulé pour avantager les uns aux dépens des autres, le caractère juste et équitable du processus est remis en cause.

À l'échelle locale et nationale, les partis ont parfaitement le droit d'accorder la qualité de membre à qui ils veulent. Ils peuvent ainsi permettre à des non-citoyens et non-citoyennes, à des jeunes n'ayant pas l'âge de voter ou, au niveau local, à des personnes ne résidant pas dans la circonscription, d'adhérer à l'association et de participer à ses activités. Les associations locales sont également libres d'encourager la concurrence dans la course à l'investiture, et de s'assurer ainsi que le candidat ou la candidate éventuel jouisse de la popularité la plus large possible au sein du parti. Il faut cependant protéger et promouvoir certains principes fondamentaux du civisme démocratique, tels qu'ils sont appliqués par le truchement des partis. Le droit de choisir des candidats pour les élections fédérales devrait donc être réservé aux membres d'une association ayant qualité d'électeur, comme nous l'avons proposé dans la recommandation 1.5.2.

Dans les chapitres 6 et 7 de ce volume, nous recommandons des changements au processus de mise en candidature et aux règles de financement concernant les candidats et candidates à la Chambre des communes. Nos propositions visent à assurer le caractère juste et équitable ainsi que l'intégrité du processus électoral. Parmi les plus importantes figurent le plafonnement des dépenses et la divulgation complète en ce qui concerne le processus de mise en candidature, ainsi que l'obligation de produire des rapports plus complets, dans des délais plus courts, indiquant le montant, la source et l'utilisation des contributions politiques dont bénéficient les candidats aux Communes. Un postulat a orienté nos recommandations : les règles relatives au financement électoral conditionnent de façon importante l'accessibilité et le caractère démocratique du processus de mise en candidature.

### *L'appui officiel des partis aux candidats et candidates*

Selon l'alinéa 81(1)h de la *Loi électorale du Canada*, les candidats et candidates qui veulent utiliser le nom et le logo d'un parti déterminé sur les documents d'élection doivent obtenir l'appui officiel de ce parti enregistré, sous forme d'une déclaration signée par le ou la chef du parti ou son représentant ou sa représentante désigné. Le premier objectif de cette disposition est d'empêcher que des candidats n'ayant aucun lien avec un parti enregistré puissent utiliser le nom et le logo de ce parti qu'ils prétendraient représenter. Une telle mesure favorise l'intégrité du processus électoral en garantissant que le nom et le logo d'une formation politique servent à l'affirmation de ses propres idées et valeurs et n'offrent pas aux électeurs et électrices des choix trompeurs. Elle devrait donc être maintenue. Cependant, il n'est pas nécessaire que le chef ou son représentant ou sa représentante désigné soit seul à pouvoir appuyer officiellement des candidats. Le parti pourrait assigner cette fonction à une personne choisie par son organe de direction.

Cette question ne concerne pas seulement les partis enregistrés. Nous recommandons en effet que les partis non enregistrés, mais qui désignent des candidats et candidates dans au moins 15 circonscriptions, aient leur nom sur les bulletins de vote. Nous avons déjà vu qu'un certain nombre de candidats et candidates de petits partis n'avaient pas été identifiés comme tels sur les bulletins de vote d'élections récentes, parce que leurs partis n'avaient pas réussi à désigner au moins 50 candidats et n'étaient donc pas enregistrés officiellement. Si les noms de ces partis figuraient sur les bulletins, les électeurs et électrices reconnaîtraient avec plus de précision l'appartenance politique des candidats. En somme, le nom d'un parti constitue un outil électoral essentiel dont le parti en question devrait avoir la jouissance exclusive. L'obligation pour un candidat ou une candidate d'obtenir l'agrément du parti qu'il est censé représenter devrait être étendue à tout parti dont le nom est inscrit sur les bulletins de vote.

### **Recommandation 1.5.10**

**Nous recommandons que les candidats et candidates d'un parti enregistré, ou d'un parti admis à figurer sur les bulletins de vote, qui veulent utiliser le nom, le logo ou le sigle de leur parti sur les documents d'élection, soient tenus de présenter une déclaration d'appui signée par le ou la chef du parti, son représentant ou sa représentante désigné ou toute autre personne désignée par l'organe de direction du parti.**

#### *La réduction des inégalités de représentation*

Comme nous l'expliquons au chapitre 3, des segments importants de notre société sont sous-représentés à la Chambre des communes. Le tableau 5.10 témoigne de cette sous-représentation, mesurée en comparant le pourcentage de députés et députées issus de différents groupes avec le poids démographique de chacun de ces groupes. Selon cette formule, les femmes qui, en 1988, constituaient la majorité de la population mais seulement 13,2 % des députés élus cette même année, ont atteint un taux de représentativité électorale de 26 %.

Ces données font ressortir le fait que les femmes constituent le groupe dont le déficit de représentativité est le plus prononcé. Cette sous-représentation n'est pas seulement prononcée, mais elle persiste depuis que les femmes ont obtenu le droit de vote il y a sept décennies, et elle se retrouve dans toutes les couches de la société. Par exemple, seulement 6 des 121 (5 %) députés ethnoculturels élus depuis 1965 étaient des femmes. En 1988, seules 2 des 48 femmes candidates issues de groupes ethnoculturels ont été élues. Comme nous l'avons déjà signalé, cette grave sous-représentation d'une partie importante de la société porte atteinte à la légitimité de nos institutions démocratiques. En outre, il est dans l'intérêt public d'assurer une juste représentation afin que les politiques publiques tiennent compte des



intérêts des différentes composantes de la société. Il est généralement reconnu, par exemple, que les points de vue particuliers des femmes sur les questions politiques n'ont pas suffisamment d'écho dans les assemblées législatives et au Parlement.

**Tableau 5.10**  
**Taux de représentation électorale de certains groupes démographiques du Canada à la Chambre des communes, 1984–1988**  
 (en pourcentage)

Groupes démographiques	% de la population totale <sup>a</sup>	1984	1988
Femmes	51,0	19,4	25,9
Groupes ethnoculturels (minorités visibles exclues)	15,4	94,2	92,2
Minorités visibles seulement	6,3	17,5	31,7
Autochtones	3,0 <sup>b</sup>	21,1	28,6

Source : Young 1991a CR; A. Pelletier 1991 CR; Commission royale, Direction de la recherche.

Note : On calcule la sous-représentation d'un groupe en comparant le pourcentage de députés et députées issus de ce groupe au sein de la Chambre des communes avec le poids démographique (exprimé en %) de ce groupe au Canada.

<sup>a</sup>Recensement de 1986.

<sup>b</sup>Comprend les Métis, les Amérindiens et Amérindiennes et les Inuit d'origine unique et multiple.

La discrimination systémique qui caractérise notre société explique le manque de représentativité des Communes, notamment à l'égard des femmes. Sans faire nécessairement de la discrimination ouverte ou intentionnelle, les partis politiques contribuent à cette discrimination systémique, surtout à l'échelon local, par leurs idées, leurs comportements et leurs modes d'organisation. Il n'est guère étonnant qu'on nous ait pressés, pendant nos recherches, nos consultations, nos audiences et nos colloques, de résoudre ce problème de sous-représentation par des réformes facilitant l'accession à la députation. Ces demandes portaient essentiellement sur deux aspects du processus électoral : les difficultés auxquelles font face les citoyens et citoyennes qui souhaitent se présenter aux élections, et les règlements et pratiques des associations de circonscription.

Nos recommandations répondent à ces revendications en faveur d'une représentation plus équitable par des mesures que nous décrivons en détail au chapitre 3 de ce volume et dans le présent chapitre. Nous nous attachons en particulier à l'étape de l'investiture, que les intervenants et intervenantes ainsi que nos recherches ont identifiée comme étant le principal obstacle à l'accession aux Communes. En nous inspirant de la réforme électorale de 1974, qui a plafonné les dépenses électorales et a ainsi rendu le processus électoral plus juste et équitable, nous proposons des mesures semblables pour le processus de mise en candidature (voir chapitre 6 du volume 1). Pour l'étape de la mise en candidature, nous recommandons l'adoption de limites de dépenses et l'instauration d'un crédit d'impôt, afin d'enlever ou

de réduire les barrières financières auxquelles des aspirants et aspirantes à l'investiture peuvent se heurter. Comme la charge des enfants revient encore généralement aux femmes, nous avons aussi suggéré que les personnes briguant une investiture ou un siège puissent déduire leurs frais de garde pendant la période visée. Enfin, nous recommandons que le droit à la députation soit protégé par une disposition de la Loi prévoyant qu'un ou une employé ait droit à un congé sans solde pour chercher à obtenir l'investiture d'une association de circonscription ou de briguer les suffrages.

Ces mesures concernent les aspirants et aspirantes à l'investiture. Mais il faut aussi réformer les règles et pratiques des associations de circonscription pour faciliter l'intégration des femmes dans le processus électoral. Ces associations jouant un rôle primordial dans le recrutement d'aspirants, nous avons recommandé qu'elles soient tenues de s'engager à adopter des règles qui favorisent clairement la désignation de candidats et candidates représentatifs de l'ensemble de la population canadienne. Une évidence s'impose : des méthodes de recherche rigoureuses et systématiques conduisent généralement au recrutement de personnes plus compétentes et représentatives; loin de compromettre l'accessibilité ou la compétitivité du processus d'investiture, elles élargissent au contraire le choix des candidats potentiels.

Nous avons aussi recommandé l'adoption de certaines conditions d'adhésion pour les électeurs et électrices appelés à voter aux assemblées d'investiture, notamment des conditions de résidence, de citoyenneté et d'âge. L'absence de telles règles ou leur application inconséquente ont parfois conduit à des abus qui ont affecté, d'une façon disproportionnée, les membres des groupes sous-représentés, dissuadant des candidats et candidates potentiels de ces groupes de briguer une investiture.

Nous proposons également des mesures pour accroître la représentation parlementaire de deux autres groupes, à savoir les minorités visibles et les peuples autochtones. Dans le premier cas, nous recommandons des critères et processus de découpage des circonscriptions favorisant la reconnaissance de communautés d'intérêts; dans le deuxième, nous proposons de garantir un processus permettant la création de circonscriptions autochtones (voir chapitre 4 du présent volume).

Nos recommandations répondent aux préoccupations et suggestions exprimées lors des audiences et des séminaires de la Commission et de nos discussions avec des membres des groupes sous-représentés ainsi que des praticiens et praticiennes. Tous sont d'accord pour dire que les réformes proposées devraient redresser les inégalités de représentation, en particulier celles touchant les femmes, en réduisant les obstacles qui conduisent à une discrimination systémique.

Les effets des réformes de 1974 ont été immédiats et concluants. Le plafonnement des dépenses électorales et l'instauration d'un crédit d'impôt pour dons politiques ont conduit à des luttes électorales plus loyales et plus vigoureuses. Personne ne peut désormais vaincre ses rivaux par sa

seule puissance financière. Nous avons tout lieu de croire que les changements que nous proposons auront un impact semblable sur le processus d'investissement. Comme nous l'avons noté par ailleurs, les partis cherchent de plus en plus à augmenter la représentation des femmes. Les grands partis offrent des sessions de formation et d'autres types d'aide aux candidates potentielles. Leurs efforts dans ce sens ne pourront qu'accélérer l'effet de nos recommandations sur la représentation des femmes aux Communes. Dans le même ordre d'idées, les partis pourraient envisager d'autres mesures, telles que : la formation des candidats à l'art oratoire et la diffusion accrue d'information sur des questions politiques, notamment à l'intention des groupes sous-représentés; la formation aux techniques de collecte de fonds et aux technologies informatiques pertinentes; la formation à la communication inter-culturelle pour tous les élus et élues; et des programmes d'extension pour les groupes sous-représentés, en particulier les femmes issues de minorités visibles.

Nos solutions à la sous-représentation des femmes aux Communes procèdent du désir de répondre aux suggestions concrètes que nous ont adressées des groupes de femmes lors de nos audiences publiques et des praticiens et praticiennes à notre Colloque sur la participation active des femmes à la vie politique. Il ne s'agit nullement de s'ingérer dans les affaires des partis, mais de donner à tous et à toutes une chance équitable de participer aux luttes d'investissement et aux élections. Ces mesures devraient également permettre d'accroître le nombre de femmes à la Chambre des communes.

Il se peut, cependant, que les effets de nos propositions soient surestimés. Il est possible que la discrimination systémique soit si ancrée dans les idées et les comportements des partis qu'elle exigerait une approche plus déterminée de la part des hautes instances. La direction politique d'un parti peut modeler les attitudes et les modes d'organisation du parti visé et donc influencer la représentativité de son caucus à la Chambre. Si la sous-représentation marquée des femmes devait persister après la prochaine élection, il faudrait revoir les mesures prévues pour corriger les inégalités historiques résultant d'une discrimination systémique.

L'expérience d'autres pays montre que les mesures obligatoires, en particulier les quotas, constituent un moyen puissant pour améliorer la représentation des femmes. Chaque parti a la liberté d'imposer un tel système en son sein, mais ce type de démarche ne devrait pas être dicté par la *Loi électorale*. Par ailleurs, des méthodes utilisées dans d'autres milieux témoignent du fait que des mesures encourageant l'adoption de comportements favorables à une représentation plus équitable mènent à une augmentation de la qualité des candidats et candidates potentiels, non à l'inverse.

Par exemple, des universités identifient désormais les candidats et candidates aux examens d'entrée uniquement par numéro; de même, des orchestres symphoniques organisent des auditions aveugles, les musiciens étant dissimulés au jury. Ces méthodes, qui garantissent que l'évaluation repose exclusivement sur la qualité du travail, ont presque immédiatement

abouti à la sélection d'un plus grand nombre de femmes. Elles ont donc, en plus d'éliminer la discrimination systémique, amélioré la qualité d'ensemble des candidats et candidates retenus.

Au niveau fédéral et dans plusieurs provinces, les contrats gouvernementaux sont soumis à des dispositions sur l'équité en matière d'emploi. Depuis 1986, par exemple, la politique du gouvernement fédéral, telle qu'elle s'applique aux fournisseurs d'Approvisionnement et Services Canada, affirme que les contrats d'une certaine importance, sauf exception, doivent être adjugés aux fournisseurs qui remplissent les obligations de l'équité en matière d'emploi (Canada, Approvisionnement et Services Canada, 1990). Un autre exemple nous vient du domaine des accidents du travail. Beaucoup de provinces s'inspirent de ce qui se fait dans le monde de l'assurance pour déterminer les primes d'indemnisation des accidents du travail. Les employeurs ayant un nombre d'accidents inférieur à la moyenne de leur secteur professionnel bénéficient de primes moins élevées, alors que ceux qui ne prévoient pas de normes minimales d'hygiène et de sécurité pour leur personnel sont pénalisés. Selon les recherches, même en cas de forte décentralisation, les organisations sont capables de provoquer des changements de comportement, et une nouvelle conscience de la sécurité qui conduit à une baisse des accidents. De telles démarches, très efficaces, ont permis à diverses organisations d'atteindre leurs objectifs. On ne voit pas pourquoi des mesures d'incitation analogues n'auraient pas un effet semblable dans un autre contexte.

Par conséquent, si le pourcentage des femmes aux Communes devait rester globalement sous le seuil des 20 % à la suite des prochaines élections fédérales, nous proposons d'accorder aux partis enregistrés une subvention variant selon la proportion de femmes parmi leurs élus et élues. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme a proposé une mesure d'incitation semblable pour encourager une plus grande participation des femmes au processus électoral : il a suggéré d'accorder un remboursement des dépenses électorales plus élevé aux partis enregistrés ayant mis en candidature un certain pourcentage de femmes (Mémoire 1990).

La disposition que nous proposons pourrait s'appliquer de la façon suivante. Si, à l'une ou l'autre des deux prochaines élections, le pourcentage de femmes aux Communes n'atteignait pas 20 %, tout parti comptant au moins 20 % de femmes députées verrait son taux de remboursement électoral augmenter. L'augmentation serait égale au pourcentage de la représentation féminine au sein du caucus du parti. Par exemple, un parti ayant 25 % de députées recevrait un remboursement électoral égal à 125 % du remboursement auquel il aurait eu droit normalement. La prime serait plafonnée à 150 %. La mesure disparaîtrait lorsque le pourcentage total de députées à la Chambre atteindrait 40 %. Ce programme resterait en vigueur seulement pour les deux élections qui suivront la prochaine. Chaque parti serait libre de choisir les moyens d'accroître la représentation des femmes à la Chambre. La Loi n'imposerait pas d'obligations aux partis. Cette

démarche serait donc axée sur les résultats plutôt que sur les moyens. Elle reconnaîtrait ainsi que les partis font face à des problèmes différents et que leurs constitutions, leurs structures et leurs traditions varient. Les effets dynamiques d'un tel système étant difficiles à prévoir, nous proposons que la Commission électorale du Canada revoie la disposition après la troisième élection, si elle est toujours en vigueur, et fasse savoir au Parlement s'il convient de la maintenir ou de la modifier.

### **Recommandation 1.5.11**

**Nous recommandons, si le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes est inférieur à 20 % à la suite de la prochaine élection ou de celle qui la suivra :**

- 1. qu'aux deux élections suivant la prochaine, chaque parti enregistré comptant au moins 20 % de femmes députées reçoive un remboursement qui serait augmenté d'un pourcentage égal à son pourcentage de femmes députées, jusqu'à concurrence d'un remboursement de 150 %;**
- 2. que cette mesure soit automatiquement annulée lorsque le pourcentage total de femmes à la Chambre des communes aura atteint 40 %; et**
- 3. qu'après la troisième élection, si cette disposition est toujours en vigueur, la Commission électorale du Canada la revoie et conseille le Parlement sur l'opportunité de la conserver ou de la modifier.**

### **La désignation des chefs de parti**

#### *Contexte historique*

L'évolution du processus de désignation des chefs de parti se divise en trois phases. Durant la première, juste après la Confédération, on applique le modèle britannique : les chefs nationaux du Parti conservateur, de sir John A. Macdonald à Arthur Meighen, et du Parti libéral, d'Alexander Mackenzie à sir Wilfrid Laurier, sont nommés par le chef sortant, qui a consulté l'establishment du parti, les députés et, surtout, le gouverneur général.

On considère à l'époque que la désignation du premier ministre, et donc du chef du parti au pouvoir, constitue une prérogative du gouverneur général. En 1896, par exemple, le gouverneur général lord Aberdeen résiste aux pressions exercées par le Parti conservateur pour que sir Charles Tupper remplace MacKenzie Bowell au poste de leader. Bien que Bowell ait été discrédité au sein de son propre parti, le gouverneur général « était résolu à ne pas laisser Tupper devenir premier ministre » (Courtney 1973, 37). Cependant, le caucus conservateur maintient son appui à Tupper, et lord Aberdeen accepte de nommer celui-ci premier ministre. Selon John Courtney, « 1896 marque un véritable tournant dans la politique des partis au Canada,

dans la mesure où le parti au pouvoir a défendu, avec un certain succès, le droit de choisir son propre chef ... nonobstant les vœux de la vice-royauté » (Courtney 1973, 39).

Le rôle des députés dans la désignation des chefs augmente considérablement quand les libéraux forment l'opposition. À la suite de la défaite du parti aux élections de 1878, ils font pression pour obtenir la démission d'Alexander Mackenzie. Celui-ci ayant démissionné, le caucus élit Edward Blake pour lui succéder. Sir Wilfrid Laurier est choisi de la même manière en 1887.

La deuxième phase commence avec l'élection de Mackenzie King à la tête des libéraux, lors d'un congrès national du parti en 1919. Pour la première fois, l'aile extra-parlementaire d'un parti national joue un rôle déterminant dans le choix du leader. Le recours à un congrès de direction nationale constitue une réponse partielle des instances nationales du parti aux divisions profondes qui sont apparues chez les libéraux, à la suite de la crise de la conscription qui a marqué la Première Guerre mondiale. Le caucus parlementaire du parti est alors dominé par les députés du Québec. Laurier estime que son successeur devrait être originaire du Canada anglais, si l'on veut éviter que les libéraux soient réduits au rang de formation régionale québécoise aux élections fédérales suivantes. Depuis son expérience au congrès de politique nationale des libéraux en 1893, Laurier est « convaincu de l'utilité des congrès pour unir et renforcer le parti » (Courtney 1973, 60). Avec l'appui des principaux membres du caucus parlementaire, il réussit à convaincre le Parti libéral qu'un congrès de direction nationale, auquel participeraient des délégués de tout le pays, est le meilleur moyen pour choisir un nouveau chef susceptible de maintenir l'unité du parti.

En 1927, le Parti conservateur tient un congrès national pour élire Robert B. Bennett à sa tête. Depuis, excepté quand Arthur Meighen prend brièvement les rênes du parti en 1940, les chefs nationaux ont toujours été élus par des congrès nationaux. Les partis ont choisi cette méthode pour s'assurer la participation de leurs ailes extra-parlementaires aux activités importantes, pour démocratiser davantage leur fonctionnement interne et pour compenser la faiblesse régionale de leurs caucus (Perlin 1991 CR). Ces objectifs restent valables aujourd'hui.

Le recours aux congrès nationaux modifie aussi les rapports entre le chef du parti et son groupe parlementaire. En effet, élu par un grand nombre de délégués et déléguées représentant les diverses composantes du parti et les diverses régions du pays, le leader bénéficie d'un statut auquel ne peut prétendre aucun autre membre du parti. Les députés sont élus dans leur circonscription, et seul le chef national peut se réclamer d'un électorat national. Mackenzie King utilisera souvent cet argument face à des ministres récalcitrants, trop attachés à défendre leurs intérêts régionaux (Bakvis 1991).

La transformation des congrès de direction en événements télévisés représente la troisième phase de l'évolution du processus de désignation des chefs. Le congrès progressiste-conservateur de 1967, qui élit Robert

Stanfield à la tête du parti, est le premier à être télévisé à l'échelle nationale. Les techniques de communication de pointe font du leader le véhicule des valeurs du parti auprès de l'électorat. Il devient un promoteur d'idées et assume de plus en plus de responsabilités dans la sollicitation des appuis.

Avant de nommer Robert Stanfield à sa tête, le Parti progressiste-conservateur connaît de vives luttes intestines, son aile extra-parlementaire voulant imposer un vote de révision de la gestion de John Diefenbaker. Pour les principaux stratèges du parti à l'époque, l'adoption d'un mécanisme officiel de révision constitue la seule méthode pour chasser M. Diefenbaker de la direction du parti. À la suite du congrès de 1967, le parti modifie sa constitution pour y inclure un mécanisme officiel de révision, dont certains membres du parti se serviront en 1983 pour contester le leadership de Joe Clark. Malgré le soutien que lui apportent 67 % des délégués au congrès national de 1983, M. Clark juge ses appuis au sein du parti insuffisants. Il convoque donc un congrès de direction où Brian Mulroney l'emporte. Au Parti libéral, le mécanisme de révision, adopté en 1966, a été utilisé pour la dernière fois par des membres contestant la direction de John Turner, à la suite de la défaite du parti aux élections de 1984.

La constitution actuelle du Parti progressiste-conservateur prévoit la tenue d'un vote officiel de révision après toute défaite du parti à des élections générales. Ceux du Parti libéral prévoient une révision facultative après chaque élection, que le parti ait été battu ou non. Même si les contestataires de la direction d'un parti doivent déployer des efforts considérables pour gagner un vote de révision, le seul fait que ce mécanisme existe rend les chefs nationaux officiellement comptables de leurs activités devant leurs membres.

Le Nouveau Parti démocratique se distingue des deux autres grands partis canadiens par le processus de sélection de ses chefs. Le NPD n'a pas de formule équivalente au processus de révision mais tient des congrès biennaux où le ou la chef national est élu comme un des responsables du parti. Donc, le vote d'investiture « est un point régulier et obligatoire de l'ordre du jour des congrès » (Archer 1991a CR). Aucun chef sortant n'a jamais été sérieusement contesté à ces congrès.

Le Parti réformiste du Canada a également inséré le mécanisme de révision officiel dans sa constitution nationale. Le parti doit convoquer ses membres en assemblée nationale tous les deux ans, et demander alors aux délégués et déléguées s'ils souhaitent un vote de révision. Si la majorité répond affirmativement, le conseil exécutif du parti est tenu d'organiser le vote au plus tôt trois mois et au plus tard six mois à compter du vote de l'assemblée.

La troisième phase de l'évolution du processus de sélection des chefs s'accompagne de changements dans la compétitivité des campagnes de direction, qui prennent de plus en plus d'importance dans la vie politique canadienne. « L'augmentation de la taille des congrès et l'élargissement de la participation au choix des délégués et déléguées constituent les facteurs essentiels de ces changements [Perlin 1991 CR]. » En 1967, plus de 2 000 délégués et déléguées assistent au congrès de direction du Parti

progressiste-conservateur; en 1968, le même nombre de libéraux participent au congrès qui porte Pierre Elliott Trudeau à la tête de son parti. Au congrès progressiste-conservateur de 1983 et au congrès libéral de 1984, le nombre de délégués était passé à 3 000. En 1989, près de 2 500 délégués étaient présents au congrès de direction du Nouveau Parti démocratique. Enfin, 4 600 délégués ont assisté au congrès libéral de 1990. Le nombre de personnes ayant participé au choix des délégués à ce congrès se situait, selon certaines estimations, entre 75 000 et 100 000 (Perlin 1991 CR).

Le rôle que jouent les congrès nationaux dans la désignation des chefs de parti distingue nettement le Canada de la Grande-Bretagne, où les leaders sont choisis par les caucus parlementaires. Certes, les procédures mises en œuvre par les conservateurs et les travaillistes de Grande-Bretagne sont sensiblement différentes, mais aucun des deux partis ne considère que le choix de son leader relève de l'ensemble des membres du parti.

Aux États-Unis, les candidats et candidates à la présidence sont désignés par des congrès nationaux, bien que les délégués et déléguées qui y sont envoyés ne votent pas en leur nom propre mais à titre de représentants et représentantes de leur État. Contrairement aux pratiques canadiennes, les candidats à la présidence ne sont pas élus au scrutin secret et le candidat arrivant dernier dans un scrutin n'est pas obligé de se retirer.

### *La sélection et la représentativité des délégués et déléguées*

L'augmentation du nombre de délégués et déléguées assistant aux congrès de direction nationaux n'a pas nécessairement amené une représentation socio-démographique équilibrée. Certes, des progrès considérables ont été enregistrés en la matière, mais on n'a pas encore atteint l'égalité des sexes. Au congrès progressiste-conservateur de 1983, 37 % des délégués ayant droit de vote étaient des femmes; au NPD, en 1989, le chiffre était de 37 % et, au Parti libéral, en 1990, de 45 %. Une représentation disproportionnée des jeunes a caractérisé les derniers congrès de direction. Ainsi, en 1983, 40 % des personnes ayant droit de vote au congrès progressiste-conservateur étaient des jeunes; en 1984, 31 % des délégués libéraux avaient moins de 30 ans (Wearing 1988, 204). Le grand nombre de jeunes aux congrès témoigne de la relative facilité avec laquelle les clubs du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur au sein des universités et d'autres établissements d'enseignement sont accrédités par leurs partis respectifs (Perlin 1991 CR). En comparaison, les délégués des Jeunes néo-démocrates présents au congrès NPD de 1989 ne représentaient que 2 % de l'assemblée, quoique le pourcentage réel des délégués de moins de 30 ans était plus élevé.

Le NPD se distingue également du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur par son mode de sélection des délégués et déléguées de circonscription aux congrès de direction nationaux. Il prévoit un délégué pour 50 membres d'une circonscription pour les 200 premiers membres, plus un délégué pour chaque groupe supplémentaire de 100 membres (Archer 1991a CR). Cette méthode a un effet certain sur la représentativité régionale



du congrès de direction. Ainsi, lors du congrès de 1989, plus de la moitié des délégués ayant droit de vote venaient des provinces de l'Ouest, et 27,5 % de l'Ontario. Les délégués du Québec représentaient 9,2 % du total, et ceux des quatre provinces de l'Atlantique, 5,4 %. Les délégués des syndicats officiellement affiliés au NPD formaient 18,4 % du total des délégués assistant au congrès, tandis que 4,6 % appartenaient à des centrales ouvrières telles que le Congrès du travail du Canada.

Parallèlement à l'augmentation rapide du nombre de délégués et déléguées, on a assisté à une multiplication spectaculaire des catégories utilisées par les libéraux et les progressistes-conservateurs pour les classer. On est ainsi arrivé à 18 catégories, que l'on peut regrouper sous trois rubriques : (1) les délégués d'office, comprenant les membres de la Chambre des communes, du Sénat et des assemblées provinciales, les membres élus des exécutifs nationaux et provinciaux, et les candidats et candidates défaits aux élections aux Communes; (2) les délégués des ailes constitutives du parti national, par exemple les associations de femmes et de jeunes; et (3) les délégués des circonscriptions, élus par les associations locales. La prolifération des catégories a soulevé le problème du vote multiple (Perlin 1991 CR). En effet, une personne pourrait logiquement voter plusieurs fois, selon le nombre de catégories auxquelles elle appartient. Aucune étude n'a été faite sur les cas de vote multiple, et cette pratique demeure probablement peu répandue. Néanmoins, le fait que cela puisse facilement se produire nuit à la légitimité du processus de sélection.

Les délégués et déléguées des associations de circonscription représentaient 53 % de tous les délégués au congrès progressiste-conservateur de 1983, et 54 % de ceux et celles du congrès de direction du Parti libéral de 1984 (Carty 1988a, 84). Chez les progressistes-conservateurs, chaque association de circonscription peut envoyer 6 délégués au congrès national; pour les libéraux, le nombre était de 7 en 1984 et de 12 en 1990. Six catégories de délégués existent au Nouveau Parti démocratique : circonscriptions, syndicats affiliés, centrales syndicales, jeunes, caucus et conseil fédéral. Les deux tiers des délégués assistant au congrès de direction du NPD en 1989 provenaient des circonscriptions, et un cinquième, des syndicats.

Les délégués et déléguées élus jouent un rôle beaucoup plus crucial qu'autrefois dans la désignation des chefs de parti aux congrès de direction. Comme le note R.K. Carty, « les congrès de direction semblaient traditionnellement dominés par l'establishment du parti » (Carty 1988a, 85). Les organisations de campagne travaillant pour une seule personne briguant la direction du parti ont mis fin à la domination desdits establishments. De plus en plus, les délégués de circonscription sont élus sur la base de listes engagées en faveur d'un seul candidat.

### *Évaluation du processus de désignation des chefs de parti*

Le recours à des techniques évoluées de mobilisation et d'organisation au niveau des circonscriptions est essentiel aujourd'hui à la réussite de toute

campagne de direction. Les organisations de campagne ont atteint un haut niveau de professionnalisme. Elles exploitent des banques de données informatisées afin de mesurer les appuis aux divers candidats et candidates et mènent des sondages pour tester la crédibilité des candidats et de leur programme. Elles utilisent aussi le publipostage et le télémarketing pour contacter et suivre les délégués et déléguées éventuels. Les candidats à la direction doivent disposer d'organisations locales dans un maximum de circonscriptions afin d'influer sur la sélection des délégués. Quand ils ont des chances sérieuses, une tournée nationale s'impose. Les longues campagnes atteignent leur point culminant lors de la semaine du congrès, à l'occasion de manifestations inspirées des conventions présidentielles américaines. Cette activité s'accompagne d'une couverture médiatique intense. Pendant une brève période, les médias électroniques consacrent beaucoup de temps d'antenne aux heures de grande écoute à la couverture des principaux candidats, alors que la presse écrite scrute leurs qualités de leaders et leurs idées politiques.

Les médias accordent autant d'attention, par ailleurs, aux stratégies des candidats et candidates. Ces dernières années, les congrès de direction ont suscité beaucoup de controverse pour deux raisons. Premièrement, des organisations de campagne ou des groupes d'intérêt ont payé les cotisations de membres recrutés expressément pour faciliter l'élection de délégués ou de listes de délégués, ce qui a miné l'intégrité de la procédure. Ces activités se produisent souvent peu de temps avant l'assemblée de sélection des délégués et déléguées, les partis n'ayant pas de règles d'adhésion uniformes ou cohérentes. Le laxisme de la plupart des partis à cet égard permet la mise en œuvre de stratégies discutables lors des courses à l'investiture. Par exemple, il est possible de donner des cartes de membres à des résidents et résidentes d'une circonscription et de transporter ces personnes dans une autre circonscription pour leur faire élire des délégués. Les récents congrès de direction du Parti libéral et du Parti progressiste-conservateur ont donné lieu à de nombreux reportages concernant des assemblées que l'on disait envahies par des personnes n'ayant pas qualité d'électeur à cause de leur âge ou pour d'autres raisons et par des « membres » de dernière minute. Ces nouveaux membres étaient mobilisés dans le seul but de soutenir la cause de certains candidats à la direction. Ils et elles n'avaient jamais milité auparavant, et on ne les encourageait pas à le faire après l'assemblée pour la sélection des délégués. Les infractions aux règles d'adhésion et les techniques discutables de mobilisation décrites ci-dessus ont d'abord attiré l'attention du public en 1983, lors de la course à la direction du Parti progressiste-conservateur opposant Joe Clark et Brian Mulroney (Carty 1988a; Martin *et al.* 1983). Au cours de cette campagne suivie de près par les médias, des organisateurs auraient recruté des jeunes de moins de 18 ans et des personnes fréquentant des refuges et n'ayant jamais eu d'engagement à l'égard du parti (Graham 1986, 157–158).

L'évolution des techniques de recrutement n'a pas eu que des effets négatifs sur les pratiques politiques au niveau local. La concurrence pour

gagner l'appui de délégués et déléguées dans tout le pays lors de la course à la direction du Parti progressiste-conservateur en 1983 a en effet doté celui-ci d'une structure efficace dans beaucoup de circonscriptions où il était auparavant relativement faible. En outre, la compétition qui a marqué la recherche d'électeurs et électrices soutenant des délégués loyaux a très souvent élargi la base de la participation politique au niveau local (Carty 1988a).

La sélection des délégués et déléguées au Nouveau Parti démocratique est moins compétitive et accessible que chez les libéraux et les progressistes-conservateurs. Seulement la moitié des postes de délégués de circonscription ont été disputés lors de la campagne à la direction du NPD en 1989, et rares ont été les candidats ou candidates qui ont présenté une liste de délégués. Les postes de délégués octroyés aux syndicats n'ont fait l'objet d'aucune compétition publique.

Le coût et le financement des récentes campagnes de direction constituent le deuxième point controversé du processus de désignation des chefs. Les états-majors des candidats et candidates à la direction doivent aujourd'hui trouver des ressources et des sommes considérables pour mobiliser des partisans et assurer la sélection de délégués et déléguées. On estime que les deux principaux candidats de la course à la direction du Parti libéral en 1990 ont rassemblé deux millions de dollars chacun. Obtenir des estimations fiables sur les dépenses des principaux candidats à la direction du Parti progressiste-conservateur en 1983 est difficile, car ceux-ci n'étaient pas tenus de divulguer le montant de leurs recettes ou de leurs dépenses. Aucun des partis nationaux n'oblige les principaux aspirants ou aspirantes à sa direction à publier intégralement le montant des dons reçus ou l'identité des donateurs.

Si l'on se préoccupe du caractère excessif des sommes recueillies et dépensées lors des campagnes de direction, il faut tenir compte aussi des pressions venant des membres des partis, et parfois de l'ensemble du public, qui demandent aux candidats et candidates de participer à des débats dans tout le pays, et d'exposer leurs options politiques à de multiples occasions. Les candidats sont souvent obligés de créer une structure d'envergure pour répondre à ces attentes.

Le Nouveau Parti démocratique et le Parti libéral se sont engagés dans la voie du financement public partiel des courses à la direction, en exigeant que les dons destinés aux organisations de campagne passent par le parti afin de donner droit à un reçu d'impôt. Les contributions pour lesquelles un reçu a été délivré se sont élevées à 1 954 958 \$ pour la course à la direction libérale de 1990. Les candidats qui ont fait passer les contributions à leur campagne par le parti ont versé 608 151 \$ de « redevance sur le candidat au poste de chef » (Commission de la réforme du Parti libéral 1991, 16).

L'utilisation des deniers publics pour les congrès de direction des partis suscite des controverses. D'abord, la loi n'autorise pas spécifiquement cette

utilisation du crédit d'impôt. Dans une communication à la Commission, le ministre du Revenu national note :

Si les dépenses engagées par les candidats et candidates à la direction servent effectivement les buts pour lesquels un parti a été créé, la nécessité de faire transiter des fonds par un parti pour bénéficier du crédit d'impôt présente, elle, un caractère artificiel. Si le Parlement entend autoriser l'utilisation des dons donnant droit au crédit d'impôt dans les campagnes de direction des partis, il doit faire en sorte que la législation traduise clairement son intention. (Mémoire 1990, 7-8)

D'autre part, certains font valoir que l'utilisation de fonds publics pour les campagnes de direction ne se justifierait que si l'on appliquait dans ce cas des règles de transparence financière conformes à celles que stipule déjà la *Loi électorale du Canada* à l'égard des campagnes électorales et du financement des partis.

L'utilisation du crédit d'impôt pour soutenir le financement des campagnes de direction confère au processus une dimension publique claire. Le crédit d'impôt permet aux candidats et candidates à la direction de recueillir des fonds auprès d'un plus grand nombre de membres qu'ils ne le feraient autrement. Cette disposition peut, à son tour, diminuer les difficultés de ceux et celles qui n'ont pas accès auprès des donateurs les plus généreux.

### *La réponse des partis aux critiques du public*

Les partis ont fait certains efforts pour répondre aux critiques du public sur le processus de désignation des chefs. Leurs militants et militantes semblent d'ailleurs partager l'opinion de l'électorat. Un sondage réalisé auprès des délégués et déléguées au congrès libéral de 1990 a révélé qu'une proportion non négligeable appuyait l'idée d'une réglementation, par le parti ou par les pouvoirs publics, du processus de désignation du ou de la chef. Près de la moitié étaient en faveur d'une réglementation par l'État. Un peu plus des deux tiers convenaient que celui-ci devrait réglementer au moins partiellement le processus, étant donné les responsabilités publiques importantes qu'assument les partis. Finalement, 90 % des délégués étaient favorables au plafonnement des dépenses pour les campagnes de direction, une majorité préconisait la limitation du montant des dons et environ 90 % se prononçaient pour la divulgation complète des dons et des dépenses (Perlin 1991 CR).

Plusieurs partis provinciaux ont réagi aux critiques du public en procédant à la désignation de leur chef par des élections directes, auxquelles participaient tous leurs membres en règle. Il faut admettre que cette vertu soudaine n'était peut-être pas totalement sans rapport avec la précarité de leur situation financière ! Les chefs du Parti québécois ont été élus au suffrage direct en 1985 et en 1987, tout comme les chefs du Parti progressiste-conservateur provincial de l'Île-du-Prince-Édouard et de l'Ontario, respectivement en 1987 et en 1990. Lors de son congrès national de 1990, le Parti

libéral du Canada a adopté une résolution appuyant l'élection directe de son prochain leader. La commission de réforme interne du parti étudie actuellement les modalités d'application de cette résolution. Les partisans de l'élection directe des chefs de parti soulignent le caractère démocratique de cette méthode, qui limite l'influence de la haute direction au profit de la base. L'élection directe peut également réduire les risques d'abus en matière d'adhésion. Selon certains, il s'agit d'un mécanisme crédible pour rétablir la confiance du public à l'égard du processus. Cette formule priverait toutefois les partis de la publicité et de l'intérêt considérables que suscitent généralement les congrès de direction. L'élection directe ne donne pas, par ailleurs, l'assurance d'une participation accrue. En fait, la participation a été plus faible que prévu dans plusieurs congrès de direction provinciaux qui ont recouru à l'élection directe.

Les partis se sont récemment efforcés de réglementer les dépenses durant les campagnes de direction. Le NPD a ainsi fixé une limite de 150 000 dollars par candidat ou candidate lors de la course à la direction de 1989. Chaque concurrent et concurrente était tenu de rendre compte de ses dépenses et des dons reçus avant le vote au congrès. Aucun des sept candidats n'a dépassé la limite établie, mais il n'est pas certain que celle-ci se soit appliquée à toutes les dépenses importantes (Archer 1991a CR). Par exemple, plusieurs organisations de campagne ont eu recours à un grand nombre de bénévoles des syndicats, évitant ainsi des frais de personnel. En outre, le parti a assumé les frais de déplacement des candidats. Bref, les dépenses déclarées par les candidats ne correspondaient pas à la totalité de leurs dépenses réelles.

Pour son congrès de direction de 1990, le Parti libéral avait limité les dépenses des candidats et candidates à 1,7 million de dollars. D'autres règles interdisaient aux organisations de campagne de payer les frais d'adhésion de nouveaux membres dans une circonscription fédérale, un club étudiant ou une association de femmes; elles ne pouvaient pas non plus engager des dépenses pour faciliter la participation de membres aux assemblées de désignation des délégués et déléguées ou au congrès national. Le Parti libéral s'est également doté de règles de divulgation en matière de financement, mais les concurrents et concurrentes n'étaient pas tenus d'indiquer l'origine précise ni le montant des dons recueillis.

Ces efforts d'autoréglementation n'ont pas dissipé les préoccupations quant à l'influence de l'argent sur l'intégrité et l'équité du processus de désignation des chefs. D'autre part, il reste difficile pour les cadres des partis de faire respecter les règles en vigueur. Dès que la lutte est engagée, le contrôle du processus et du parti appartient essentiellement aux candidats et candidates. À moins que l'un d'eux n'adresse une plainte au comité des règlements du parti, celui-ci ne possède pas suffisamment d'influence pour assurer l'observation des règles.

### *La réforme du processus de désignation des chefs*

La désignation des chefs politiques nationaux est une responsabilité essentielle des partis. Les problèmes actuels à cet égard concernent les trois points

suivants : la légitimité du processus, son caractère juste et équitable et la confiance du public. La légitimité du processus est remise en cause lorsque le recrutement des délégués et déléguées et des partisans se fait sans discernement et sans souci de la dignité personnelle des citoyens et citoyennes. L'absence de limites crédibles de dépenses met en doute le caractère juste et équitable du processus. Or, la limitation des dépenses politiques fait partie intégrante de la *Loi électorale du Canada*. Elle garantit que l'issue des luttes électorales ne dépende pas exclusivement de la capacité de recueillir et de dépenser des sommes considérables. La confiance du public est minée, d'autre part, parce qu'il n'y a pas divulgation complète des informations, en particulier lorsque des fonds publics sont en cause et qu'il existe des doutes quant à l'application des règles. La divulgation complète doit aller au-delà de la simple présentation des comptes généraux que les candidats et candidates soumettent à leur parti après le congrès. Il importe de dévoiler le nombre et l'identité des donateurs et donatrices privés. Les délégués, comme le public, ont le droit de porter un jugement pleinement éclairé sur les sources et le montant des contributions financières reçues par les candidats.

Aucun des grands partis provinciaux ou fédéraux ne s'est donné des règles et lignes directrices permanentes pour régir les campagnes de direction. La constitution des partis peut comporter certaines dispositions générales relatives à la gestion des congrès et des campagnes, mais aucune règle concernant des aspects précis des campagnes, comme la sélection des délégués et déléguées, le plafonnement des dépenses ou la divulgation des dons, n'est établie tant que la direction du parti n'est pas vacante. De toute manière, rien n'oblige les partis à avoir de telles règles. Par contre, en l'absence de règlements permanents ou bien établis applicables aux campagnes de direction, la mise au point de règles temporaires peut être une source de conflits internes, chaque équipe manœuvrant pour faire adopter des règles qui lui sont favorables.

Plusieurs partis se sont fixé des limites de dépenses lors des dernières campagnes de direction. Il s'agissait de directives internes applicables par les organisations de campagne. Bien que les partis nationaux puissent vouloir mettre en œuvre des limites de dépenses crédibles, ils ont peu de moyens pour assurer l'observation stricte de leurs règles. Toute limite de dépenses n'aura de valeur et d'effet que si elle est sanctionnée par la loi, comme nous l'ont confirmé bon nombre de responsables chevronnés. L'adoption de sanctions légales obligeant au respect de telles limites lors des campagnes de direction dissuaderait les organisations de campagne de commettre des excès, tout comme les limites de dépenses actuellement inscrites dans la *Loi électorale* ont forcé les partis ainsi que les candidats et candidates à modifier leurs stratégies pour tenir compte d'un budget établi d'avance.

Des représentants et représentantes des partis ont déclaré, aux audiences de la Commission, qu'il était essentiel de maintenir le processus de désignation des chefs sous la responsabilité des partis. Ils ont fait valoir que les partis sont par essence des organisations privées composées de bénévoles,

et auto-réglémentées. Beaucoup d'intervenants ont cependant proposé une forme quelconque de réglementation publique, notamment la limitation et la divulgation obligatoire des dépenses de campagne et des dons, le contrôle des sources de contributions et le financement public de certaines dépenses de campagne.

Les règles et les pratiques de sélection des chefs doivent refléter, voire affirmer, l'histoire, les traditions et la culture des partis. En conséquence, chacun devrait avoir la possibilité d'établir les règles qu'il estime conformes à sa structure, à ses règles internes, aux caractéristiques de ses membres et à sa base de financement. Cependant, les pratiques entourant la désignation des chefs ne doivent pas remettre en cause les principes de justice et d'équité qui constituent le fondement même du processus électoral, d'autant plus qu'une partie des sommes en jeu provient du Trésor public.

Cela nous amène à conclure que les réformes concernant le financement des campagnes électorales doivent s'appuyer sur deux objectifs généraux. Premièrement, la *Loi électorale du Canada* devrait imposer des exigences minimales assurant que tous les partis enregistrés observent, lors des congrès de direction, les valeurs et principes communs qui favorisent l'intégrité du processus électoral et en affirment le caractère juste et équitable. À cette fin, la *Loi électorale* devrait comporter des dispositions précises sur les limites de dépenses, la divulgation financière et les crédits d'impôt.

Dans le chapitre 6 du présent volume, nous recommandons que les dépenses des partis politiques enregistrés soient plafonnées à 0,70 \$ par électeur inscrit. D'après le nombre d'électeurs et électrices inscrits en 1990, les partis présentant des candidats et candidates dans toutes les circonscriptions pourraient dépenser jusqu'à 12,63 millions de dollars lors des prochaines élections fédérales. Par conséquent, chaque candidat à la direction autorisé à dépenser une somme équivalant à 15 % des dépenses électorales maximales de son parti disposerait d'environ 1,89 million de dollars. Cette limite est comparable aux dépenses effectuées par les candidats à la direction au cours des récentes campagnes des grands partis nationaux et devrait permettre aux candidats de mener des campagnes compétitives au niveau national.

Les candidats et candidates à la direction pourraient bénéficier du crédit d'impôt à titre de candidats officiellement agréés par leur parti. En outre, les reçus d'impôt seraient délivrés par le parti plutôt que par les représentants ou représentantes des candidats à la direction. Il faut considérer comme des fonds publics les excédents accumulés par les candidats et représentant une partie du montant des dons politiques qui auraient donné droit à des crédits d'impôt d'après la limite de dépenses établie par la *Loi électorale* ou par le parti. Ces excédents devraient donc être versés, soit au parti, soit à la fondation du parti, ou soit encore à une association de circonscription enregistrée. C'est au candidat ou à la candidate qu'il reviendrait de décider à qui remettre ces fonds excédentaires. Par exemple, si la limite de dépenses des candidats à la direction était fixée à 1,8 million de dollars

et que le candidat avait recueilli 2,1 millions de dollars et en avait dépensé 1,5 million, une tranche de 300 000 \$ des 600 000 \$ de surplus aurait donné droit à des crédits d'impôt. Ce montant serait donc remis au parti ou à une de ses entités constitutives. L'objectif serait d'affirmer que l'utilisation des crédits d'impôt dans le cadre de la campagne d'investiture est véritablement la prérogative, le privilège et la responsabilité du parti en tant qu'organisation politique enregistrée.

Ces règles étant fondées sur des idées et des valeurs essentielles à notre système de démocratie représentative, leur mise en œuvre devrait relever de la Commission électorale du Canada. Pour remplir cet objectif, il faudrait obliger les candidats et candidates à la direction à désigner des agents et agents assumant les mêmes responsabilités que celles des agents officiels des candidats aux élections générales. La nomination de tels agents donnerait l'assurance que les rapports financiers des candidats à la direction répondent aux principes et méthodes comptables généralement reconnus ainsi qu'aux exigences de la Loi. Les membres des partis auraient ainsi la possibilité de comparer et d'évaluer facilement les activités financières des organisations de campagne de direction.

Deuxièmement, la *Loi électorale* ne devrait pas aborder le processus de désignation des chefs de parti d'une façon si restrictive ou si interventionniste que les partis ne puissent, individuellement, établir des règles reflétant leurs traditions et leur caractère distinct. On doit donc permettre aux partis de se fixer des règles internes pour régir la désignation de leurs leaders. Certaines formations choisiront peut-être d'imposer aux concurrents et concurrentes une transparence financière et des limites de dépenses plus strictes, inférieures par exemple à 15 % des dépenses électorales maximales du parti. Grâce à de telles règles, les membres seraient mieux à même de juger de l'utilisation des dons politiques dans les campagnes de direction. Nos recommandations visent à atteindre chacun de ces objectifs.

### **Recommandation 1.5.12**

**Nous recommandons que, comme condition préalable à son enregistrement, un parti soumette sa constitution à la Commission électorale du Canada et que celle-ci stipule :**

- 1. que seuls les personnes résidant dans la circonscription visée et qui sont membres en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date fixée pour l'assemblée de sélection des délégués et déléguées au congrès de direction du parti peuvent participer à l'élection des délégués et déléguées;**
- 2. que les membres résidant à l'extérieur de la circonscription qui procède à la sélection des délégués et déléguées au congrès de direction soient membres en règle du parti depuis au moins six mois avant la date de l'assemblée pour pouvoir participer à l'élection des délégués;**



3. que tout membre qui participe à l'élection du ou de la chef du parti au suffrage universel des membres soit membre en règle du parti depuis au moins trente jours avant la date de l'élection du chef; et
4. qu'immédiatement après avoir pris la décision de déclencher le processus de désignation du ou de la chef du parti, les autorités compétentes du parti soient tenues d'adopter des règles spécifiques pour régir ce processus, lesquelles devront notamment prévoir :
  - i) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction d'assurer la divulgation complète de leurs activités financières, y compris le montant et la source des dons totalisant plus de 250 \$;
  - ii) des limites de dépenses qui pourraient être inférieures à 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes; et
  - iii) l'obligation pour les candidats et candidates à la direction de remettre un rapport préliminaire sur leurs recettes et dépenses, la veille de l'élection du ou de la chef du parti.

#### Recommandation 1.5.13

Nous recommandons de modifier la *Loi électorale du Canada* pour y inclure les dispositions suivantes :

1. les candidats et candidates à la direction doivent déposer auprès de la Commission électorale du Canada un rapport sur leurs recettes et dépenses dans les trois mois suivant le jour de l'élection du ou de la chef du parti;
2. les dépenses de chaque candidat et candidate à la direction des partis enregistrés ne doivent pas dépasser 15 % des dépenses électorales permises au parti en vertu de la *Loi électorale du Canada*, pour les élections générales fédérales les plus récentes;
3. chaque candidat et candidate à la direction du parti est tenu de nommer un agent ou une agente ayant des responsabilités semblables à celles de l'agent officiel d'un candidat à la Chambre des communes;
4. les limites de dépenses pour les campagnes de direction prennent effet dès que le parti fixe et annonce la date de l'élection de son chef, et restent en vigueur jusqu'au jour de l'élection du ou de la chef inclusivement;
5. les candidats et candidates qui briguent la direction d'un parti enregistré et dont la candidature est reconnue par ce parti sont autorisés à utiliser le système des crédits d'impôt pour leur collecte de fonds, au moyen d'un mécanisme choisi par le parti enregistré;

6. les crédits d'impôt, dans le cadre des campagnes de direction, sont accordés par le parti seulement et le total du montant des dons à un candidat ou une candidate à la direction donnant droit à un crédit d'impôt ne doit pas dépasser la limite de dépenses totales fixée à chaque candidat par le parti; et
7. toute portion de l'excédent financier accumulé par un candidat ou une candidate à la direction et donnant droit au crédit d'impôt doit être reversée au parti enregistré, à sa fondation enregistrée ou à l'une de ses associations de circonscription enregistrées, au choix du candidat concerné.

## LE RENFORCEMENT DU RÔLE DES PARTIS POLITIQUES

### Les codes d'éthique

On reproche aux partis de persister dans des comportements qui sèment le doute sur leur intégrité et sur celle du système politique en général. Aux audiences de la Commission, plusieurs ont affirmé que les partis ne pouvaient pas ou ne voulaient pas appliquer des règles équitables à leurs activités internes. On déplore que les partis soient peu portés à revoir leurs pratiques lorsque surviennent des incidents ou des allégations de comportements répréhensibles.

Comme les partis ne semblent pas reconnaître la gravité ou l'urgence des préoccupations du public, celui-ci a tendance à réclamer une réglementation accrue de leurs activités. Les attentes de l'électorat à l'égard des partis sont plus nombreuses et exigeantes que jamais et débordent le cadre des campagnes électorales. Les Canadiens et Canadiennes reconnaissent en plus l'importance des méthodes employées par les partis pour désigner leurs candidats et candidates et leurs chefs, et ils exigent que ces processus débouchent sur une représentation équitable. Ces changements dans les attentes du public placent les partis devant un défi de taille : ils doivent se préoccuper de valeurs qui dépassent les stricts intérêts partisans et, par leur comportement, renforcer la confiance du public dans l'intégrité et l'équité du système politique.

Devant les appels de plus en plus fréquents à la réglementation des activités internes des partis, il convient d'examiner ce que d'autres organisations ont fait en pareilles circonstances. Beaucoup ont adopté un code d'éthique, qui consiste en une déclaration écrite de leurs valeurs et de leurs principes de conduite fondamentaux. Les codes d'éthique fournissent aux membres un cadre dans lequel situer leurs actions et décisions quotidiennes. Certes, la portée et la structure de ces codes ainsi que les valeurs qu'ils expriment varient considérablement. Mais tous comportent deux éléments essentiels : un énoncé explicite des valeurs et des principes de l'organisation, fondés sur ses conceptions, ses objectifs et ses traditions, et une déclaration formelle engageant tous les membres de l'organisation à respecter et à défendre ces valeurs et ces principes.

Alors que les codes d'éthique ou de conduite deviennent chose courante dans les grandes entreprises, les associations professionnelles et la fonction publique, on en trouve rarement dans les partis qui, pourtant, auraient beaucoup de raisons d'adopter un tel code.

Un code d'éthique constituerait pour tout parti un instrument de direction important, permettant aux cadres et à la direction d'assurer la cohérence des activités et des méthodes. Il favoriserait l'adhésion de tous les membres aux valeurs essentielles et distinctives du parti. L'engagement envers ces valeurs est primordial si les chefs de ces vastes organisations décentralisées veulent effectivement diriger l'activité de leurs membres, et s'assurer qu'elle reflète les principes du parti. En inscrivant leurs valeurs dans un code, et en y précisant comment ces valeurs doivent guider l'action de leurs membres, les partis contribueraient à la promotion de la culture commune qui lie les membres à un parti.

Un code d'éthique encouragerait les comportements appropriés et, grâce à la pression des pairs, contribuerait à établir certaines normes de conduite. Il donnerait plus d'autorité aux responsables des partis pour faire appliquer des principes et des normes et légitimerait l'imposition de sanctions aux contrevenants.

Un code d'éthique pousserait les membres à promouvoir, par leur comportement, les idées et les valeurs fondamentales du parti. Il permettrait de mieux évaluer les pratiques et les règles, et donc de corriger les écarts par rapport aux normes édictées. Cadre de référence favorisant l'analyse des comportements individuels et collectifs nuisibles à la confiance accordée aux partis, un tel code justifierait les appels lancés aux adhérents et adhérentes pour qu'ils réforment les règles et trouvent des solutions positives et innovatrices aux lacunes de leurs organisations.

Par exemple, un parti souhaitant élargir la représentation des femmes et des groupes sous-représentés en son sein risque de buter sur des obstacles involontaires ou méconnus créés par ses pratiques et procédures internes. Le fait de reconnaître dans un code la valeur fondamentale d'une représentativité élargie aiderait les membres à identifier ces obstacles et à faire céder les personnes qui les maintiennent. Ainsi, à partir d'un énoncé de principe sur la représentation équitable, les membres pourraient exiger d'un parti qu'il renforce les comités de recherche ou d'autres mécanismes susceptibles d'augmenter sa représentativité.

La formulation des valeurs et principes fondamentaux d'un parti dans un code d'éthique serait particulièrement utile aux membres appelés à prendre des décisions difficiles dans le contexte compétitif des campagnes électorales. Elle les inciterait à placer les intérêts à long terme du parti, notamment son intégrité et sa crédibilité, au-dessus d'illusoire gains à court terme.

Un code d'éthique peut aussi encourager les débats internes concernant les pratiques politiques du parti. Le simple fait de consulter les membres et de discuter de l'action du parti par rapport à un code d'éthique favoriserait

la réflexion sur les pratiques des membres et du parti. Par ailleurs, les membres doutant de la moralité des méthodes employées par certains trouveraient là un appui pour leur contestation. Ces mesures sont essentielles à la modification du fonctionnement interne des partis et à la définition de leurs critères de décision.

Un code d'éthique contribuerait à rassembler les membres du parti autour d'un objectif commun, qui serait de renforcer la place du parti et d'affirmer son intégrité. Souscrire aux normes fondamentales d'un parti serait considéré comme un ferme engagement à son égard.

Un code aurait le grand avantage de valoriser l'appartenance au parti. À la différence des formations politiques de l'Europe de l'Ouest, qui encouragent la participation réelle de leurs membres à toutes leurs activités, les partis canadiens accordent une importance excessive, selon certains, à la participation des membres à la désignation des candidats et candidates et des chefs, aux dépens de fonctions et objectifs plus généraux. Un code inciterait les partis à mesurer l'importance de l'appartenance au parti grâce à la définition des principes régissant l'adhésion, y compris dans le contexte des campagnes d'investiture et de direction. L'obligation de faire respecter les principes du code, au besoin en sanctionnant les infractions, conduirait les partis à considérer plus sérieusement les responsabilités et devoirs de leurs membres. Il y aurait en outre valorisation du statut de membre car, en inscrivant son comportement dans le cadre d'un tel code, chacun deviendrait un rouage essentiel de toute la vie du parti.

Il serait préférable que chaque parti ait son code d'éthique, qui devrait affirmer la culture et l'histoire propres à chacun au lieu de les diluer. L'existence même d'un grand nombre de partis enregistrés au Canada témoigne de la diversité des idées et des valeurs qu'ils représentent. Chacun d'eux a établi ses traditions d'organisation pour répondre aux objectifs de représentation de ses membres, de ses candidats et candidates et de ses leaders. En outre, les membres seraient davantage incités à soutenir les valeurs de codes distincts, reflétant mieux l'histoire unique de chaque parti.

Les codes d'éthique des différents partis comprendraient probablement un certain nombre de thèmes communs. On y trouverait par exemple l'énoncé des droits et devoirs des membres, les normes de désignation des candidats et candidates et des chefs et les règles régissant ce processus, les conditions de la collecte de fonds, les critères d'évaluation de la publicité électorale et des lignes directrices pour la sollicitation des votes le jour du scrutin.

Ces codes permettraient de concilier les exigences du public en matière de réglementation et la volonté légitime des partis de gérer leurs affaires internes. La mise en application de tels codes constituerait également une réponse plus claire et ferme aux problèmes déjà mentionnés que la promesse d'éventuelles réformes internes.

Pour assurer la confiance du public, il importe que les règles électorales soient clairement énoncées dans un cadre réglementaire juste et transparent. Mais aux yeux du public, il ne suffit pas de se conformer aux lois établies,

lesquelles constituent les normes minimum à respecter pour éviter toute sanction. Des appels au renforcement de la réglementation surgiront chaque fois que les partis sembleront s'écarter notablement des attentes du public en matière de comportement, et qu'ils donneront l'impression de ne pas pouvoir ou de ne pas vouloir modifier leurs pratiques afin de s'adapter à ces nouvelles valeurs.

On s'est inquiété sérieusement, par exemple, de la conduite des membres des partis durant les élections, mais il est difficile de répondre à de telles critiques par voie réglementaire. En période électorale, il conviendrait de donner aux partis toute latitude pour présenter leurs idées et leur programme et se différencier de leurs adversaires. C'est pourquoi il serait difficile, voire inopportun, de réglementer les stratégies et les tactiques électorales des partis. Néanmoins, si le public estime que la publicité électorale est trompeuse, qu'elle discrédite le système électoral et qu'elle suscite la désaffection de l'électorat, ou s'il considère que des partis ou individus cherchent à manipuler ou à exploiter certaines catégories d'électeurs et électrices, c'est l'intégrité même du processus qui est remise en cause.

L'efficacité des codes d'éthique dépend en bonne partie des mesures de contrôle et des sanctions dont ils sont assortis. Pour que ces codes soient des outils de gestion valables pour les dirigeants et dirigeantes des partis, il ne suffit pas d'exhorter les membres à bien se comporter. L'application efficace d'un code d'éthique n'est pas une tâche facile pour les partis à cause de leur structure dispersée et de leur caractère essentiellement bénévole. Les mesures de contrôle et de sanction doivent refléter les objectifs, la structure et la culture propres au parti; certains mécanismes pourraient toutefois maximiser l'efficacité du code en tant que guide éthique.

Par exemple, les associations de circonscription pourraient adopter des procédures de révision des plaintes formulées par des membres contre d'autres membres ou cadres du parti, qui n'auraient pas agi conformément au code. Des mécanismes devraient également permettre de tenir compte de certaines circonstances particulières, dans l'interprétation et l'application du code. Les partis souhaiteraient peut-être partager les propositions et décisions de sanction entre les associations locales et la direction nationale. Ils pourraient demander à une association de circonscription d'établir si le processus d'une assemblée d'investiture a été ou non équitable et laisser à l'exécutif national (au moyen d'un mécanisme d'appel) le soin de prendre la décision finale et de déterminer la sanction éventuelle. Le blâme, la suspension ou l'exclusion d'un membre du parti seraient des sanctions possibles. Si une infraction au code était commise par un cadre ou un candidat ou une candidate du parti, on pourrait recourir au blâme, à l'interdiction de participer à une course à l'investiture ou à la direction, à l'interdiction d'exercer toute fonction officielle au parti, au retrait du statut de délégué, à l'expulsion ou à l'annulation des résultats du processus de sélection.

L'élaboration et la mise en place du code d'éthique pourrait constituer la première responsabilité d'un comité d'éthique, qui serait composé de

membres de l'exécutif national et des circonscriptions. Ce comité consulterait largement les membres et les dirigeants et dirigeantes de toutes les instances du parti sur le contenu et les buts du code et aiderait à sa diffusion auprès des membres. De cette façon, on renforcerait les effets mobilisateurs du code. La présence d'un comité d'éthique actif et crédible au sein des partis permettrait de souligner le rôle essentiel du code dans la définition de l'action des membres et des responsables du parti. Un tel comité servirait de tribune pour la promotion du code en tant qu'instrument de ralliement de nouveaux membres.

Les partis pourraient demander à un comité d'éthique de présenter un rapport annuel à leur direction ou à l'assemblée générale de leurs membres. Ce rapport donnerait des informations précieuses sur les problèmes qui préoccupent l'ensemble des membres et que le parti pourrait vouloir résoudre par des réformes internes ou par des modifications du code. En outre, ces renseignements aideraient l'instance nationale qui voudrait organiser des réunions éducatives sur l'observation du code.

Pour répondre aux attentes du public et des membres, le ou la chef du parti doit être capable de déterminer objectivement si la conduite du parti et de ses membres est conforme à ces attentes. Certes, les nouvelles attentes du public en matière d'éthique doivent se traduire par des réformes législatives, mais la *Loi électorale* ne peut pas tout réglementer. Avec un code d'éthique, les instances dirigeantes seraient mieux armées pour promouvoir et faire respecter les principes du parti, et les membres auraient un sens plus poussé de leurs devoirs. Un code énonçant des normes de comportement acceptables pour les membres, le parti et les associations locales – qu'il soit motivé par un nouveau sens des responsabilités à l'égard de la population ou des membres du parti, ou simplement par le souci de réformer ses méthodes pour préserver sa crédibilité – ferait beaucoup pour renforcer la confiance du public et des membres dans l'intégrité des partis politiques. Ces derniers disposeraient alors d'un outil efficace pour orienter leur action et pour prévenir les demandes de réglementation supplémentaire.

### **Recommandation 1.5.14**

**Nous recommandons :**

- a) **que chaque parti enregistré adopte un code d'éthique; et**
- b) **que chaque parti établisse un comité d'éthique qui veillerait au respect et à la promotion de ce code.**

### **Le rôle des partis dans la réflexion et l'éducation politiques**

Depuis la Confédération, le concept d'affiliation à un parti politique a beaucoup évolué. Au début, et même durant ce siècle, l'adhésion à une formation politique ne dépendait pas d'une cotisation ni de critères formels. Pourtant, à partir des années 1870, l'affiliation à un parti correspondait à

une réalité facile à définir. Elle permettait de participer à certaines activités politiques, économiques et sociales. Les membres de partis concurrents se livraient fréquemment à des débats publics. Grâce au travail des militants, les partis avaient une présence permanente et réelle dans la vie locale.

Le déclin des partis dotés de larges assises et d'organisations solides dans les circonscriptions s'est accompagné du déclin de la politisation de la population. Depuis quelques décennies, la valeur et le sens de l'affiliation politique ont à nouveau changé. Beaucoup de citoyens et citoyennes ont trouvé dans divers groupes d'intérêt des structures d'accueil nouvelles pour mener leur action politique. Leur bénévolat sert non plus aux partis, mais à d'autres organisations privées.

De nos jours, l'adhésion à un parti est considérée moins comme un aspect essentiel de la politique partisane que comme un mécanisme utile de mobilisation des partisans pour ceux et celles qui souhaitent devenir députés, chefs ou dirigeants d'un parti. On recrute de nouveaux membres spécifiquement pour qu'ils donnent leur vote à une personne. Dans ce contexte, le recrutement ne vise pas à rallier des adhérents et adhérentes aux idéaux du parti mais à servir les aspirations électorales de certains individus. De ce point de vue, il ne constitue pas fondamentalement une fonction d'intérêt collectif pour les partis. Certes, les partis en bénéficient, mais peut-être à court terme seulement.

Dans les trois grands partis, le recrutement des membres et la gestion des listes de membres relèvent des instances locales ou provinciales. Aucun des trois ne possède de liste centralisée de ses membres. Au Parti progressiste-conservateur, les cotisations et les critères d'adhésion sont établis par les associations de circonscription. Au Parti libéral, les règles d'adhésion varient d'une province à l'autre : « Certaines organisations provinciales, comme celles du Québec et des quatre provinces de l'Ouest, ont centralisé les listes de membres et les cotisations; d'autres, comme l'Ontario, ne l'ont pas fait bien que tous les partis provinciaux soient censés évoluer vers des adhésions centralisées [Wearing 1988, 193]. » Au Nouveau Parti démocratique, les cotisations et les critères d'adhésion sont établis par les organisations provinciales.

L'absence de listes centralisées limite la capacité des organisations nationales de fournir directement des services à leurs membres ou de communiquer avec eux. De fait, les instances nationales ne possèdent pas de chiffres exacts sur le nombre d'adhérents et adhérentes ayant réglé leurs cotisations. Aucun des trois grands partis ne dispose de moyens permanents pour communiquer directement avec ses membres ou pour les informer sur les activités et objectifs du parti au niveau national. L'exécutif national du Parti progressiste-conservateur utilise certains moyens informels pour communiquer avec ses membres. Par exemple, les procès-verbaux des réunions de l'exécutif national sont régulièrement distribués à tous les présidents et secrétaires de circonscription. On a aussi chargé les vice-présidents régionaux d'informer leurs membres respectifs des activités du parti national. Pour

l'exécutif national du NPD, la communication avec l'ensemble des membres se résume aux rapports financiers et aux déclarations de politique générale que ses responsables présentent aux congrès biennaux du parti. Le président national du Parti libéral présente un rapport oral des activités du parti lors de ses congrès d'orientation biennaux. Les liens faibles qui existent entre la structure nationale, les associations locales et les membres empêchent les partis de développer une culture et des idées distinctes susceptibles de leur attirer des membres dévoués. Trop souvent, on confie à ceux et celles qui se joignent à un parti des responsabilités qui ne durent que le temps des élections. Comme le notait le permanent d'un parti en 1989, « si tous ceux qui travaillent pour une élection se présentaient à notre porte demain matin, trois ans avant la prochaine élection ... nous ne saurions que faire d'eux » (cité par R. Pelletier 1991 CR). Au lendemain des campagnes électorales, les membres sont de plus en plus coupés des activités quotidiennes du parti et sont peu encouragés à poursuivre activement leur participation.

Le bénévolat et le militantisme demeurent assez répandus au Canada, mais le nombre de personnes adhérant aux partis et choisissant le militantisme politique ne cesse de baisser (Nevitte 1991 CR). À cet égard, le Canada se démarque nettement d'autres pays où l'adhésion aux partis politiques, grands ou petits, tend en fait à augmenter (Selle et Svåsand 1991). Beaucoup de Canadiens et Canadiennes ne font plus confiance aux partis en tant qu'institutions d'action politique.

Durant le débat qui a mené à la réforme de 1974, on a constaté que « l'idée que les partis puissent servir de pont entre les particuliers et l'État restait assez étrangère à la politique fédérale » (Jenson 1991b CR). À l'époque, on se préoccupait surtout de maîtriser le coût des campagnes électorales et de fournir aux partis les moyens de les mener à bien. Le système d'enregistrement des partis avait été instauré en 1970, et la réglementation concernant la publicité électorale radiotélévisée et le crédit d'impôt constituait une reconnaissance implicite des partis. Néanmoins, cette reconnaissance des partis « ne reposait pas nécessairement sur l'idée qu'ils formaient des institutions nationales importantes, ni ne signifiait qu'on leur voyait systématiquement un rôle spécifique dans le bon fonctionnement du système politique canadien » (Jenson 1991b CR).

Le problème vient du fait que l'appareil des partis s'intéresse avant tout aux élections : il se consacre beaucoup moins à la discussion et à l'analyse de questions politiques qui ne sont pas directement reliées à la prochaine campagne électorale, ou à l'expression des valeurs essentielles du parti.

Pour affermir leur primauté dans le système politique, les partis doivent rétablir la valeur et la dignité de l'affiliation partisane comme élément essentiel de l'action politique. Les partis doivent reprendre leur place et leurs responsabilités dans le domaine de l'éducation politique, de l'élaboration des politiques et de l'expression des valeurs collectives, notamment par la création de réseaux partisans plus vastes. D'aucuns souhaiteraient que la politique et les partis n'interviennent pas dans la gestion des affaires



publiques. Pourtant, la santé de la démocratie exige que la population s'engage davantage dans la vie politique nationale par le biais des partis. Dans ce but, on pourrait encourager les partis à se doter de structures permettant aux citoyens et citoyennes de participer à des activités dépendant moins de considérations électorales à court terme.

Dans la plupart des démocraties occidentales, les partis ne restreignent pas leur action à la lutte électorale. Ils forment et mobilisent leurs militants et militantes et l'ensemble de leurs membres au moyen de conférences, de colloques et de revues spécialisées; ils se préparent à gouverner et, quand ils obtiennent le pouvoir, cherchent conseil sur les grandes questions d'intérêt public auprès de réseaux de partisans éclairés au lieu de dépendre de la bureaucratie.

On estime généralement que ces activités sont essentielles aussi bien au fonctionnement des partis qu'à celui de la démocratie. Voilà pourquoi, dans la plupart des pays démocratiques, les formations politiques font appel à de solides réseaux d'experts et expertes et s'occupent de la formation politique de leurs membres et sympathisants. Cette capacité d'acquisition et de diffusion des connaissances s'appuie souvent sur une structure établie formellement au sein du parti, comme dans beaucoup de pays européens, ou encore dans un ou plusieurs centres extérieurs au parti mais étroitement liés à celui-ci ou à ses grandes figures, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne. Qu'un certain nombre de gouvernements financent directement les partis au moyen de subventions ou d'allocations entre les élections, prouve que ces gouvernements et le public attachent de l'importance à ces activités.

La République fédérale d'Allemagne a introduit le financement annuel en 1959. La Cour constitutionnelle a décidé en 1966 que le financement public des activités autres qu'électorales était anticonstitutionnel mais la *Loi sur les partis politiques* a été adoptée l'année suivante, accordant aux partis des remboursements qui s'apparentent à un financement annuel : 40 % du remboursement est versé la première année, 10 % la deuxième, 15 % la troisième et le reste la dernière année avant les élections suivantes. La *Loi sur les partis politiques* prévoit également l'octroi de subventions globales aux fondations associées aux partis qui ont obtenu au moins 5 % des voix dans une élection (Pinto-Duschinsky 1991 CR).

En France, le financement annuel des partis a été instauré en 1988. Les fonds sont divisés en deux parts. La première va aux partis représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, proportionnellement à leur nombre de sièges. La deuxième est donnée aux partis qui ont présenté au moins 75 candidats aux dernières élections à l'Assemblée nationale, sur la base de leurs résultats au premier tour de ces élections. L'Italie, la Suède et l'Autriche allouent également des fonds annuels aux partis. Aux Pays-Bas, les paiements annuels sont destinés uniquement aux fondations (Wolinetz 1991).

Trois provinces canadiennes – le Québec, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard – versent des fonds annuels aux partis. Au Québec,

tous les partis autorisés reçoivent une allocation mensuelle depuis 1975. On lit à l'article 83 de la *Loi électorale* du Québec :

L'allocation vise à rembourser les partis des frais engagés pour leur administration courante, pour la diffusion de leur programme politique et pour la coordination de l'action politique de leurs membres. Cette allocation n'est versée que si ces frais sont réellement engagés et payés<sup>5</sup>.

Au Nouveau-Brunswick, le financement annuel des partis existe depuis 1978. Les partis représentés à l'Assemblée législative et ayant eu au moins 10 candidats ou candidates aux dernières élections (il y a 58 circonscriptions dans la province) y sont admissibles. On calcule le montant de la subvention annuelle en multipliant le nombre de suffrages favorables aux candidats et candidates du parti lors des dernières élections par un montant défini dans la *Loi sur le financement de l'activité politique* (ce montant varie chaque année en fonction de l'indice des prix à la consommation)<sup>6</sup>. À l'Île-du-Prince-Édouard, les partis sont admis à recevoir une subvention annuelle seulement s'ils détiennent au moins deux sièges à l'Assemblée législative, qui en comprend 32<sup>7</sup>.

Les partis canadiens réussissent la plupart du temps à collecter au niveau fédéral des fonds plus importants que par le passé. Mais leurs capacités de financement restent variables et, à la fin de 1989, deux des grands partis avaient accumulé un déficit. Cette situation porte à croire que les partis ne consacreront pas plus de ressources aux activités susceptibles d'affermir leur primauté, comme promouvoir la participation et l'éducation politiques ou les débats d'idées. Lors du colloque que nous avons organisé sur les élections et le financement des partis, le directeur général des finances du Parti libéral, Michael Robinson, affirmait à regret qu'« avec leurs structures présentes, et confrontés à des besoins financiers croissants, les partis accorderont toujours la priorité aux objectifs électoraux, au détriment de la réflexion politique prospective ».

Dans d'autres démocraties, les institutions permettant de concevoir des politiques à long terme sont importantes à plusieurs égards. Les conseils qu'ils donnent aux responsables de parti en matière de politiques ne sont pas dictés par des considérations électorales immédiates. Elles sont le lieu où l'on révisé les orientations politiques sans susciter forcément des changements instantanés ni une réaction immédiate de la part de partis rivaux ou d'autres groupes. Elles permettent aux dirigeants et dirigeantes de nouer des liens importants avec des réseaux de personnes de divers milieux : universités, entreprises ou organismes à but non lucratif; ces personnes ne sont pas nécessairement membres du parti mais appartiennent à son vaste groupe de sympathisants et sympathisantes. Ces institutions font également un travail d'éducation politique en organisant des colloques et des conférences sur les grandes questions de fond, en publiant des revues traitant des idées et des choix politiques du parti et en permettant

régulièrement à ses membres en vue, notamment aux ministres et aux députés et députées, d'établir des contacts avec des experts en dehors du parti. Elles aident les nouveaux gouvernements durant la période de transition en préparant les dirigeants et dirigeantes du parti vainqueur à la mise en œuvre de leur programme. Elles assurent aussi la fonction capitale de recrutement et de formation de spécialistes connaissant bien les problèmes des régimes démocratiques, et capables d'occuper les postes clés au sein du gouvernement.

Ces institutions contribuent donc autant à la conception des grandes idées d'un parti qu'à leur mise en œuvre. Elles permettent aussi de renforcer la présence du parti dans les couches de la société où il pourrait être moins bien accueilli s'il se présentait comme une simple machine électorale. En somme, il s'agit d'institutions tampons où les instances dirigeantes, les élus, l'aile extra-parlementaire du parti ainsi que les citoyens et citoyennes agissent et communiquent entre eux.

Dans la plupart des démocraties, les partis s'engagent dans cette voie en créant des instituts officiels ou, de manière plus officieuse, des alliances informelles mais relativement directes entre un institut privé et un parti. Au Canada, les partis n'ont généralement pas cette capacité d'éducation et d'analyse politiques, pas même le Nouveau Parti démocratique qui est le plus orienté vers ce type d'activité. Dans l'ensemble, les partis canadiens sont considérés comme plus forts sur le plan de l'action électorale que sur le plan de la réflexion politique.

Les causes de cette situation sont à la fois multiples et complexes. Les libéraux, les progressistes-conservateurs et dans une certaine mesure les néo-démocrates, soucieux de concilier des intérêts disparates et de surmonter des clivages sociaux, n'ont pas toujours pris fermement position sur certaines questions, quoique l'exemple du libre-échange aux élections de 1988 montre qu'ils sont parfaitement capables de le faire quand les circonstances l'exigent. Au Canada, le très faible niveau d'affiliation politique et les taux relativement élevés de volatilité et de roulement, surtout au niveau des circonscriptions, rendent partis et députés beaucoup plus sensibles aux préoccupations à court terme que les élus et élues de Grande-Bretagne ou des États-Unis (Blake 1991 CR). Le niveau de volatilité électorale dans ces pays est présenté à la figure 5.1. La géographie du Canada entre aussi en ligne de compte : aussi dispersés que la population, les partis trouvent difficilement le temps et les ressources nécessaires pour nourrir le dialogue politique.

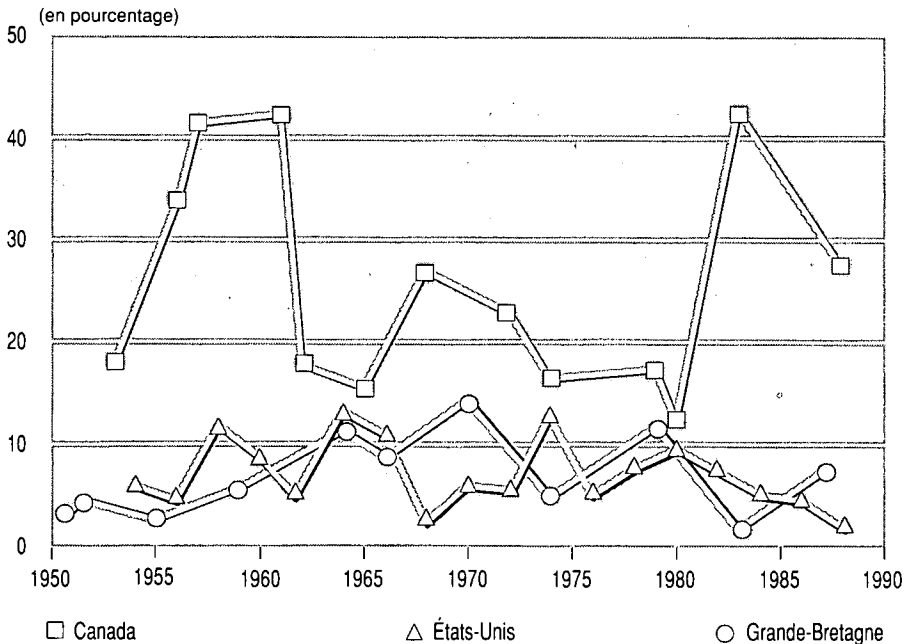
Plusieurs fondations et instituts canadiens se consacrent à l'étude des questions d'intérêt public, par exemple l'Institut C.D. Howe, l'Institut de recherches politiques et l'Institut Fraser. Toutefois, ces organismes se veulent généralement non-partisans et entretiennent peu de liens directs ou indirects avec les partis, sauf aux échelons les plus élevés. Le développement d'une culture politique où il n'est pas de bon ton d'afficher des liens spécifiques avec un parti ou un mouvement explique pour une part ce

phénomène. Certains instituts comme l'IRP ont été créés au début des années 70, au moment où plusieurs considéraient les idéologies de parti comme des notions dépassées. La « fin des idéologies » a provoqué la recherche de solutions technocratiques – et exemptes de considérations partisanses – aux problèmes sociaux et politiques (Bell 1960).

Le statut d'organismes de charité que les instituts cherchent à préserver pour des raisons fiscales explique aussi, dans une large mesure, qu'ils n'aient pas de liens avec les partis. En vertu des règles établies par Revenu Canada, aucune activité éducative d'un organisme de charité ne peut comprendre la diffusion d'informations à but politique (Canada, Revenu Canada Impôt 1987). De ce fait, les conseils d'administration des instituts hésitent beaucoup à prendre des positions que l'on pourrait qualifier de politiques. En comparaison, aux États-Unis, les fondations créées en vertu de l'article 501(c)(3) du *Internal Revenue Code* peuvent accepter toutes sortes de dons déductibles du revenu imposable et mener des activités d'éducation politique, tant qu'elles ne participent pas directement aux campagnes électorales (Lindquist 1989).

Beaucoup d'arguments militent en faveur de l'établissement de fondations de recherche par les partis. D'aucuns pourraient cependant prétendre que les exigences immédiates de la politique électorale priment sur tout intérêt que pourraient avoir les partis canadiens à leur création, et qu'il

**Figure 5.1**  
Taux de roulement des élus et élues au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne :  
pourcentage des sièges changeant de parti, 1950–1990



Source : D'après Blake 1991 CR.

ne serait pas sage d'obliger les partis à accepter une chose dont ils ne veulent pas. Or, cette affirmation est douteuse. En effet, la meilleure preuve que le Canada a besoin d'instituts rattachés aux partis est que les plus grands d'entre eux se sont efforcés d'en mettre un sur pied dans le passé, et disent vouloir continuer leurs efforts dans ce sens.

À la fin des années 60, puis à nouveau dans les années 80, le Parti libéral a lancé un programme de formation politique axé sur l'organisation de colloques et, après sa défaite de 1984, sur la publication d'un périodique intitulé *De Novo*, auquel ont contribué des collaborateurs membres ou non du parti ainsi que des universitaires.

Au début des années 80, à la suite de la défaite du gouvernement progressiste-conservateur de Joe Clark et poussé par l'idée que ni le service de recherche parlementaire ni aucun institut n'avaient préparé efficacement le parti à prendre les rênes du pouvoir, un groupe de progressistes-conservateurs dirigé par Frank Oberle a mis sur pied la National Foundation for Public Policy Development. L'organisation a reçu ses lettres patentes et tenu sa première réunion officielle le 14 mai 1982. L'automne de la même année, elle organisait une conférence et lançait un bulletin mais a apparemment reçu un coup fatal quand Revenu Canada a rejeté sa demande de statut d'organisme de charité. À peu près à la même époque, le parti a commencé à se mobiliser pour les élections qui arrivaient; le financement de la fondation n'a plus été une priorité et elle a disparu peu après (Lindquist 1989).

La Fondation Douglas-Coldwell est affiliée au Nouveau Parti démocratique mais les liens entre les deux sont peu solides, notamment parce que la Fondation ne veut pas compromettre son statut fiscal d'organisme de charité et que ses activités restent limitées. La direction du NPD, de son côté, n'a pas su développer une stratégie pour utiliser efficacement les ressources de la Fondation en matière de recherche politique. Elle a plutôt eu tendance à considérer l'élaboration des politiques comme une dimension des activités politiques à court terme. La fonction de recherche et développement en matière politique relève fondamentalement de la direction du parti, à laquelle il appartient d'en référer à la chef ou aux membres du caucus parlementaire. En dépit de leur voisinage idéologique, le NPD et la Fondation n'ont pas établi de véritable lien entre leurs traditions organisationnelles et leurs intérêts différents. Que le NPD ait peu profité du potentiel de la Fondation Douglas-Coldwell montre bien l'incapacité du système de partis canadien de construire une solide base institutionnelle permettant l'élaboration et la présentation aux électeurs et électrices de nouvelles politiques à long terme. Cependant, il est encourageant de constater que des discussions se poursuivent en vue de revitaliser la Fondation et de lui confier un rôle plus important.

En résumé, en négligeant l'éducation politique, les grands partis ont limité leur rôle de médiateurs d'intérêts divergents. Ils sont dépourvus de réseaux solides de partisans avertis, capables de les conseiller dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur programme, ou de défendre les

compromis qui sont indispensables à toute politique saine. Privés de cette possibilité de participation au processus politique, bon nombre de conseillers potentiels des partis ont préféré se tourner vers des groupes d'intérêt pour défendre leurs idéaux.

Il est utile de se pencher sur l'expérience d'autres pays si l'on veut affermir la primauté des partis dans le système politique canadien. Il faut revitaliser et élargir les liens entre les partis et leurs membres, et augmenter l'aptitude des partis à la réflexion politique. Du point de vue institutionnel, cela se fait mieux sous l'égide de fondations ou d'instituts partisans qui œuvrent indépendamment des activités électorales immédiates et à court terme des partis. La création de fondations partisans par les grands partis enregistrés serait certainement très bénéfique à la société canadienne.

Les fondations partisans pourraient se voir confier l'éducation politique et l'étude prospective des grandes questions d'intérêt public. Bien que liées à leurs partis respectifs, elles seraient autonomes grâce à un conseil d'administration distinct. Le parti déterminerait lui-même les modalités et les critères de sélection des membres de ce conseil. Le chef ou tout autre dirigeant du parti pourrait par exemple y être admis. Ce conseil aurait la responsabilité d'engager le directeur de la fondation, d'approuver son programme d'activités et de gérer avec lui le budget dont ils assumeraient aussi la responsabilité. Le directeur serait chargé de concevoir et de mettre en œuvre, en accord avec le conseil, un plan d'action conforme aux objectifs énoncés dans la constitution de la fondation, de maintenir la liaison avec le chef, l'aile parlementaire et les diverses composantes du parti. Pour assurer un rôle structurel cohérent et crédible à ces fondations, leur constitution devrait satisfaire aux obligations des corporations que la *Loi sur les corporations canadiennes* impose aux organismes à but non lucratif.

Paradoxalement, c'est en ménageant une certaine distance entre ces fondations et leurs partis qu'on leur permettrait d'être le plus utiles. D'un côté, cette distance procure la souplesse, la crédibilité et l'autonomie d'action que requièrent la prospective et l'éducation politiques, et la mobilisation de talents sympathisants mais non partisans. De l'autre, les partis et leurs responsables ne doivent pas avoir à subir des critiques pour les ébauches de propositions d'intérêt général dont discutent les fondations.

Nous conseillons aux partis de créer des fondations partisans ou de renforcer celles qui existent, et de leur confier notamment les missions suivantes :

- constituer le centre nerveux de réseaux de réflexion dans les différents domaines politiques en faisant appel à des spécialistes de divers secteurs, pour conseiller les cadres et la direction du parti, trouver de nouvelles idées et analyser les possibilités de mise en œuvre des politiques du parti;
- former un noyau de recherche et de recrutement d'experts et expertes spécialisés dans différents champs de politique, dans la gestion des activités et des programmes gouvernementaux, dans l'organisation du

soutien des chefs de gouvernement et dans l'assistance à un parti quittant l'opposition pour prendre le pouvoir; et

- fournir une structure permettant aux instances dirigeantes de rencontrer les différents groupes représentés au sein du parti, favoriser l'émergence de projets politiques et mobiliser les membres autrement que pendant les congrès ou lorsque le parti a pris le pouvoir.

### Recommandation 1.5.15

**Nous recommandons :**

- a) que l'on encourage les partis politiques enregistrés à créer des fondations;
- b) que le but des fondations de parti soit :
  1. d'apporter aux partis enregistrés une base institutionnelle permanente pour l'élaboration et la promotion de nouvelles options politiques;
  2. de réunir les membres des partis dans des séminaires et conférences sur des questions d'intérêt public;
  3. d'assurer un programme de publications favorisant la formation des membres du parti;
  4. de servir de source de conseils et de recherche politiques aux partis enregistrés, tant dans leur rôle de partis d'opposition que de parti au pouvoir; et
  5. d'aider les partis enregistrés durant la période de transition de l'opposition au pouvoir et inversement; et
- c) que les fondations partisans ne soient admissibles au financement public direct et indirect que si :
  1. elles répondent aux obligations imposées aux organismes à but non lucratif par la *Loi sur les corporations canadiennes*;
  2. elles adoptent une constitution distincte de celle de leur parti, explicitant leur mission et leurs objectifs, énonçant les procédures de sélection des membres de leur conseil d'administration et de leur directeur ou directrice et garantissant l'autonomie nécessaire au libre échange des idées et aux débats sur les questions majeures;
  3. la composition de leur conseil d'administration prévoit la représentation des différentes instances du parti, y compris, si le parti le décide, le ou la chef ou tout autre dirigeant ou dirigeante du parti;
  4. des dispositions spécifiques interdisent au directeur ou à la directrice et aux autres permanents et permanentes de participer directement à la préparation de documents électoraux ou à l'organisation d'une campagne électorale, à moins de prendre un congé sans solde à cette fin;

5. elles présentent un rapport annuel sur leurs activités et leurs programmes à la Commission électorale du Canada. Ce rapport comprendra l'état complet des recettes, des dépenses et des dons reçus, conformément aux obligations de transparence financière imposées aux partis; et
6. elles n'effectuent aucun transfert de fonds au profit du parti, sauf pour le paiement des services administratifs spécifiques qu'il a fournis.

Chaque fondation devrait soumettre à la Commission électorale du Canada sa constitution, ses états financiers vérifiés et un rapport annuel faisant état de ses activités; les états financiers et le rapport annuel seraient rendus publics.

Les fondations seraient financées en partie par le Trésor public, grâce à des subventions annuelles. Pour avoir droit à ces fonds, un parti dûment enregistré devrait avoir recueilli au moins 5 % des suffrages aux élections précédentes. Le montant des subventions annuelles serait établi en multipliant le nombre de voix obtenues par le parti enregistré aux dernières élections générales par 0,25 \$. Si ce système existait aujourd'hui, les subventions annuelles totaliseraient 3,04 millions de dollars, soit 1 569 674 \$ au Parti progressiste-conservateur, 1 879 122 \$ au Parti libéral et 589 979 \$ au Nouveau Parti démocratique.

Il conviendrait aussi d'encourager les fondations à solliciter des fonds auprès de sources privées : particuliers, entreprises, syndicats ou fondations privées. Elles pourraient aussi bénéficier de fonds en fiducie détenus par des partis enregistrés qui ont peu utilisé cette sorte de fonds par le passé. Il faudrait alors apporter une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* prescrivant que les fondations de partis enregistrés sont admissibles au crédit d'impôt octroyé pour les dons aux organismes de charité. Cette incitation fiscale pourrait bien attirer des dons de la part de personnes préférant appuyer une fondation partisane au lieu d'un parti. Avec cette formule, on encouragerait les partis et leurs fondations à rechercher des sources différentes de financement.

En recevant ce statut spécial, les fondations devraient cependant, répondre aux obligations imposées aux organismes de charité enregistrés en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. On s'assurerait ainsi que les subventions annuelles reçues par les fondations servent la mission et les objectifs qui leur ont été fixés. Une circulaire de Revenu Canada sur le rôle et les responsabilités des organismes de charité affirme :

Pour que la plus grande partie des fonds d'un organisme de charité serve à des fins charitables, pour décourager les accumulations peu appropriées de capitaux et pour garder à un niveau raisonnable les dépenses administratives, la Loi exige que tous les organismes de charité dépensent chaque année un montant minimum, déterminé selon ce qui s'est produit l'année



précédente. Chaque « organisme de charité enregistré » est tenu, chaque année, d'avoir dépensé son « contingent de versements ». (Canada, Revenu Canada Impôt 1985, 10)

Le terme « contingent de versements » est défini à l'alinéa 149.1(1)e) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Les contingents servent en partie à calculer la valeur en dollars des reçus délivrés pour des dons au cours de l'année précédente, moins certains montants exclus. De façon spécifique, les organismes de charité doivent « pendant toute année d'imposition, affecter aux activités de bienfaisance des sommes dont le montant est au moins égal à 80 % du total des montants pour lesquels [ils ont] délivré des reçus au cours de [leur] année d'imposition précédente » (Canada, Revenu Canada Impôt 1985, 3). Pour se doter de structures administratives crédibles capables de coordonner et de remplir leurs diverses responsabilités, les fondations devraient se conformer aux conditions d'enregistrement des organismes de charité pour l'organisation et la composition de leurs conseils d'administration.

### **Recommandation 1.5.16**

**Nous recommandons :**

- a) **que les fondations des partis enregistrés ayant obtenu au moins 5 % du suffrage national lors des élections précédentes bénéficient du financement public sous la forme d'une subvention annuelle égale à la multiplication par 0,25 \$ de chaque vote obtenu à l'élection précédente par le parti enregistré concerné;**
- b) **que le parti enregistré présente la demande de création d'une fondation à la Commission électorale du Canada;**
- c) **qu'un parti enregistré n'ayant pas institué de fondation ne soit pas admissible aux subventions annuelles;**
- d) **que, si une fondation est créée au cours de l'année civile suivant des élections générales, la subvention annuelle totale lui soit attribuée pour cette année-là;**
- e) **que l'on modifie la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour établir que les dons aux fondations des partis enregistrés bénéficient du système du crédit d'impôt au même titre que les dons aux organismes de charité;**
- f) **que les fondations soient tenues de se conformer aux obligations que la *Loi de l'impôt sur le revenu* impose aux organismes de charité; et**
- g) **que la composition du conseil d'administration des fondations réponde aux exigences qui s'appliquent en la matière aux organismes de charité, en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.**

En exigeant qu'un parti enregistré ait eu au moins 5 % des suffrages à la dernière élection nationale pour que sa fondation ait droit à des subventions annuelles, on s'assurerait de financer les partis qui ont un rôle crédible dans le processus législatif et électoral. Les fondations devraient être organisées de façon à aider les partis à assumer leur rôle selon qu'ils forment l'opposition ou le gouvernement, et prodiguer des conseils à ceux qui passent périodiquement de l'opposition au pouvoir. Par le passé, les partis ont effectué cette transition avec difficulté. Nouveaux venus au gouvernement, ils n'ont souvent aucun permanent ou élu très au fait de la pratique du gouvernement et de la complexité du processus politique. Seul un petit nombre de partis est d'ailleurs appelé à connaître cette transition. Avec un seuil de 5 %, le financement annuel des fondations irait aux partis qui disposent de ressources structurelles et politiques suffisantes pour assumer les responsabilités de la représentation parlementaire et pour assurer l'arbitrage d'intérêts opposés. Depuis 1945, aucun parti n'a remporté 5 % ou plus du total des voix à des élections fédérales sans obtenir un minimum de six sièges.

Certains partis enregistrés qui auront répondu au critère électoral à des élections données, et créé leur fondation, pourraient descendre au-dessous du seuil requis aux élections suivantes. S'ils réussissaient à désigner des candidats et candidates dans 50 circonscriptions, ils resteraient enregistrés. Ils garderaient le droit d'avoir leur fondation enregistrée et accréditée par la Commission électorale du Canada, mais le soutien populaire leur ferait suffisamment défaut pour qu'ils soient privés de subventions annuelles. Finalement, comme pour chaque institution nouvelle, rien ne garantit que les fondations produiront les résultats attendus. Nous proposons un bilan au bout de sept ans afin de vérifier que les partis et les fondations prennent le mandat des fondations au sérieux.

### **Recommandation 1.5.17**

**Nous recommandons :**

- a) **qu'un parti enregistré qui a créé sa fondation, mais n'a pas obtenu 5 % du vote national à l'élection subséquente, puisse conserver l'accréditation de sa fondation délivrée par la Commission électorale du Canada;**
- b) **que la Commission prononce la radiation de la fondation de tout parti enregistré qui aurait été radié; et**
- c) **que la Commission fasse un bilan du financement public des fondations partisans au bout de sept ans et présente ses conclusions au Parlement.**

La création de fondations partisans-bénéficiant d'un soutien financier public contribuerait grandement à la promotion d'activités auxquelles les

partis canadiens ne se sont que rarement intéressés ces dernières années. L'institutionnalisation et l'élargissement de ces activités feraient naître de nouveaux modes de participation politique, offriraient de nouvelles occasions de leadership politique et, en fin de compte, renforceraient la représentativité des partis.

## LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ENREGISTRÉS

### Les tendances dans le financement des partis de 1974 à 1990

La capacité des partis de maintenir leur primauté dans le système politique dépend en partie de leur situation financière. Avant 1974, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur parvenaient le plus souvent à rassembler des fonds assez substantiels pour leurs campagnes électorales. Mais entre les élections, leurs recettes et dépenses chutaient de manière spectaculaire. Ainsi le Parti libéral a consacré 5,5 millions de dollars à la campagne de 1974 et le Parti progressiste-conservateur, 4,5 millions de dollars. Or, pour l'année 1973, les deux partis n'avaient dépensé respectivement que 407 130 \$ et 900 195 \$. Le contraste est moins prononcé dans le cas du Nouveau Parti démocratique, qui n'a consacré à la campagne de 1974 qu'une petite fraction des sommes engagées par les deux plus anciens partis, soit 353 852 \$. En 1973, son budget de fonctionnement était de l'ordre de 250 000 \$ (Paltiel 1975, 196-197).

Analysant l'incidence globale de la loi de 1974 qui a instauré le crédit d'impôt au titre des contributions politiques, W.T. Stanbury signale qu'elle a transformé le financement des partis fédéraux du Canada : « Elle a eu pour conséquence principale de fournir à tous les grands partis des moyens financiers beaucoup plus importants *entre* les élections [Stanbury 1991 CR]. » Le tableau 5.11 donne un aperçu des recettes (dons et autres sources de revenu) et des dépenses des trois grands partis entre le 1<sup>er</sup> août 1974 et la fin de 1990.

Immédiatement après l'entrée en vigueur de la loi de 1974, les recettes du Parti libéral dépassaient celles du Parti progressiste-conservateur. Ce dernier a alors décidé de recourir au publipostage pour la collecte de fonds et, en 1978, ses recettes s'élevaient à 5,5 millions de dollars, contre un peu plus de 5 millions pour le Parti libéral (Seidle et Paltiel 1981, 242-243). Les ressources financières du NPD se sont considérablement améliorées après 1974 et, en 1978, atteignaient un total de 3,4 millions au niveau fédéral.

Le tableau 5.11 montre que si les recettes des trois partis ont augmenté jusqu'en 1983, la situation a ensuite changé. Les recettes des progressistes-conservateurs et des néo-démocrates ont continué d'augmenter pratiquement chaque année, alors que les libéraux n'ont réussi à dépasser leur résultat de 1983 que durant deux des quatre années sans élections qui ont suivi.

Les sources de financement des grands partis présentent, avant et après l'année charnière 1974, de plus grands contrastes encore. Avant l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales*, le Parti libéral et le Parti progressiste-conservateur étaient financés par les contributions d'au plus une centaine

**Tableau 5.11**  
**Recettes et dépenses du Parti progressiste-conservateur, du Parti libéral et**  
**du Nouveau Parti démocratique, 1974-1990**  
 (en milliers de dollars)

Période	Parti progressiste-conservateur		Parti libéral		Nouveau parti démocratique		
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes totales <sup>a</sup>	Recettes fédérales <sup>b</sup>	Dépenses <sup>c</sup>
1974	1 721 <sup>d</sup>	1 597 <sup>d</sup>	2 217 <sup>d</sup>	1 936 <sup>d</sup>	1 437 <sup>e</sup>	n.d.	1 270 <sup>e</sup>
1975	1 203 <sup>f</sup>	889 <sup>f</sup>			2 580	n.d.	2 570
1976	4 084	3 497	5 823 <sup>g</sup>	4 707 <sup>g</sup>	2 925	2 281	2 381
1977	3 774	4 233	4 587	4 187	3 525	3 006	3 105
1978	5 465	5 470	5 018	5 283	4 184	3 400	3 514
1979E	8 376	5 184	6 302	2 771	6 020	4 741	4 678
EE		3 845		3 913			2 190
R	794		718		496		
1980E	7 564	4 923	7 457	3 702	6 101	4 921	5 992
EE		4 407		3 846			3 086
R	978		910		677		
1981	6 950	7 542	5 592	5 116	6 003	3 856	6 491
1982	8 521	8 521	6 746	6 781	7 108	4 766	4 871
1983	14 767	13 199	7 736	6 277	8 669	5 972	8 009
1984E	21 979	20 777	11 598	11 999	10 513	7 357	7 407
EE		6 389		6 293			4 731
R	1 438		1 416		1 064		
1985	15 073	11 654	6 163	8 149	10 152	6 464	11 071
1986	15 639	14 141	10 719	11 166	14 639	6 984	15 188
1987	13 058	13 490	8 882	9 274	12 608	6 833	14 012
1988E	25 231	21 124	16 358	10 176	18 754	12 162	14 933
EE		7 922		6 840			7 061
R	1 782		1 539		1 589		
1989	14 521	12 824	6 397	7 115	13 865	7 746	12 507
1990	11 298	10 635	13 778	13 327	15 439	9 043	14 262

Source : D'après Stanbury 1991 CR, tableaux 3.1 et 3.2

E = année électorale. EE = « Dépenses électorales » du parti. R = Remboursement des dépenses électorales par le gouvernement, c'est-à-dire la moitié des dépenses autorisées pour la publicité dans les médias électroniques en 1979 et 1980, et 22,5 % du total des dépenses admissibles en 1984 et 1988.

<sup>a</sup>Avant 1980, le directeur général des élections n'incluait pas les recettes correspondant à des reçus provinciaux dans le total des recettes du NPD. À partir de 1976, elles ont été incluses. Après 1980, le rapport du directeur général des élections inclut dans les recettes les montants correspondant aux reçus provinciaux, ainsi que les dégrèvements et subventions provinciaux.

<sup>b</sup>Dons correspondant aux reçus fédéraux, autres revenus et remboursements des dépenses électorales du parti.

<sup>c</sup>Dépenses totales du parti, comprenant la plupart de celles de ses sections provinciales (à l'exclusion de l'Ontario).

<sup>d</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975.

<sup>f</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1975.

<sup>e</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 décembre 1974.

<sup>g</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1976.

d'entreprises. Ces dons allaient essentiellement aux campagnes électorales. Le NPD comptait, quant à lui, sur les contributions syndicales et des dons privés relativement minimes.

Les tableaux 5.11 à 5.14 montrent l'origine des dons reçus par les trois grands partis depuis le 1<sup>er</sup> août 1974. Le NPD a toujours été le parti qui dépendait le plus des dons venant de particuliers. Dans les années sans élections (exception faite des cinq premiers mois d'application de la nouvelle loi), 80 % en moyenne des dons reçus par le parti venaient de particuliers. Pendant les années électorales, où il reçoit généralement des dons substantiels des syndicats, la part des contributions d'individus s'établit en moyenne à 63 %.

**Tableau 5.12**  
**Montant des dons au Parti progressiste-conservateur selon leur origine, 1974-1990**  
(en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres <sup>a</sup>
1974-1975 <sup>b</sup>	45,84	51,83	0,00	2,33
1976	48,89	49,32	0,00	1,80
1977	49,16	48,62	0,01	2,20
1978	49,62	48,95	0,00	1,44
1979E	38,00	59,94	0,01	2,05
1980E	40,24	57,75	0,00	2,01
1981	62,15	37,03	0,00	0,82
1982	63,23	35,67	0,00	1,10
1983	64,54	34,16	0,00	1,29
1984E	47,96	52,04	0,00	0,00
1985	54,05	45,95	0,00	0,00
1986	51,88	48,10	0,01	0,00
1987	47,53	52,47	0,00	0,00
1988E	41,49	58,51	0,01	0,00
1989	49,63	50,30	0,01	0,06
1990	42,42	57,48	0,00	0,09

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 4.1 et déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

<sup>a</sup>Englobe d'autres organisations et gouvernements.

<sup>b</sup>1974-1975 comprend les chiffres du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1975.

Tableau 5.13

## Montant des dons au Parti libéral selon leur origine, 1974–1990

(en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres <sup>a</sup>
1974–1975 <sup>b</sup>	51,40	46,22	0,03	2,35
1975–1976 <sup>c</sup>	52,79	45,98	0,01	1,22
1977	44,84	51,80	0,03	3,33
1978	43,97	52,05	0,01	3,97
1979E	22,69	74,24	0,03	3,04
1980E	36,63	60,00	0,03	3,34
1981	41,24	53,10	0,03	5,63
1982	52,34	41,31	0,04	6,30
1983	44,78	48,63	0,04	6,55
1984E	49,09	50,60	0,02	0,28
1985	56,17	43,66	0,02	0,15
1986	54,18	45,63	0,05	0,14
1987	39,31	60,50	0,10	0,09
1988E	35,94	63,96	0,04	0,06
1989	37,72	62,16	0,05	0,07
1990	61,81	37,94	0,03	0,22

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 5.1 et déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

<sup>a</sup>Englobe d'autres organisations et gouvernements.

<sup>b</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975.

<sup>c</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1976.

Au départ, les dons de particuliers représentaient moins de la moitié des contributions totales au Parti progressiste-conservateur. Mais en 1981, ils ont atteint 62 % du total. À l'exception de l'année électorale 1984, la proportion est restée supérieure à 50 % jusqu'en 1987, où elle est tombée à 47,5 %. En 1990, les dons de particuliers ont représenté 42,4 % du total.

Depuis 1980, les dons de particuliers ont constitué plus de la moitié des contributions totales au Parti libéral pour quatre des huit années sans élections. En 1989, la proportion est tombée à 37,7 % (minimum absolu pour une année sans élections depuis 1974). En 1990, elle est remontée à 61,8 %, mais les dons des particuliers englobaient alors les dons aux candidats et candidates et les frais d'inscription des délégués et déléguées au congrès de direction de juin 1990.

**Tableau 5.14**  
**Montant des dons au Nouveau Parti démocratique selon leur origine, 1974–1990**  
 (en pourcentage)

Année	Particuliers	Entreprises et organisations commerciales	Syndicats	Autres <sup>a</sup>
1974 <sup>b</sup>	89,47	0,99	9,30	0,24
1975	80,14	5,56	14,20	0,09
1976	80,33	4,17	15,33	0,16
1977	77,23	6,64	15,25	0,88
1978	78,32	6,34	15,04	0,29
1979E	55,36	3,85	38,47	2,31
1980E	60,64	2,08	36,65	0,63
1981	81,15	3,09	14,57	1,19
1982	83,20	3,18	10,43	3,19
1983	86,99	0,72	11,08	1,21
1984E	63,45	0,79	32,96	2,79
1985	81,71	1,04	15,40	1,85
1986	77,89	2,75	18,14	1,23
1987	77,05	0,76	21,67	0,51
1988E	71,46	2,39	24,76	1,39
1989	83,12	0,75	13,99	2,14
1990	72,60	1,70	14,08	11,62

Source : Calculs effectués à partir des données figurant dans Stanbury 1991 CR, tableau 6.3 et des déclarations fiscales de 1990.

E = année électorale.

<sup>a</sup>Englobe d'autres organisations et gouvernements.

<sup>b</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 décembre 1974.

Bien que les comparaisons annuelles soient utiles, on se fait une meilleure idée de la santé financière des partis en examinant leur excédent ou déficit cumulatif. L'analyse de Stanbury figure au tableau 5.15. Au cours de la période 1980-1990, le Parti libéral a cumulé un déficit de 4,77 millions de dollars, tandis que le Parti progressiste-conservateur enregistrait un excédent de 1,25 million de dollars et le NPD dans son ensemble accusait un déficit cumulatif de 2,44 millions de dollars. Ces données contrastent avec celles de la période entre l'entrée en vigueur de la *Loi sur les dépenses électorales* et l'année 1979, où les trois partis affichaient un excédent. À la vue de ces chiffres, on peut se demander comment un, sinon deux, des grands partis ont pu faire face aux pressions financières des dernières années, surtout en période électorale. (Le déficit du Parti libéral remonte à la campagne de 1984,

où ses dépenses ont atteint près de 6 millions de dollars, soit pratiquement la moitié de ses recettes totales, remboursements postélectorales compris.)

**Tableau 5.15**

**Excédent (ou déficit) cumulatif des grands partis politiques fédéraux, 1974-1978, 1979, 1980-1984, 1985-1990**  
(en milliers de dollars)<sup>a</sup>

Parti	1974-1978	1979	1980-1984	1985-1990
Parti progressiste-conservateur	561	241	(3 560)	4 811
Parti libéral	1 505	336	(2 558)	(2 211)
Nouveau Parti démocratique <sup>b</sup>	1 811	(350)	(453)	(1 988)

Source : D'après Stanbury 1991 CR.

<sup>a</sup>Données non ajustées en fonction de l'inflation.

<sup>b</sup>Données émanant de l'ensemble du Nouveau Parti démocratique telles que présentées au directeur général des élections d'après quelques ajustements mineurs.

La situation est différente en ce qui a trait au financement des campagnes des candidats et candidates aux élections générales. À la suite des élections de 1984, l'excédent combiné de tous les candidats s'élevait à plus de 8 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1989, 47). Pour les élections de 1988, le chiffre était de 9,6 millions de dollars (Canada, Directeur général des élections 1991, 10). Le Parti libéral a tiré profit dans une certaine mesure de l'aisance financière de la plupart de ses candidats. Depuis les élections de 1979, il prélève régulièrement une portion des remboursements de ses candidats. À la suite des élections de 1988, il a perçu 2,27 millions de dollars en obligeant la majorité de ses candidats à lui remettre la moitié de leurs remboursements (Stanbury 1991 CR). En 1988, la section NPD de la Colombie-Britannique a obligé tous ses candidats et candidates dans la province à lui verser le total de leurs remboursements pour l'aider à atteindre sa quote-part auprès du parti fédéral; elle a récolté ainsi 558 127 \$ (Stanbury 1991 CR). Selon des représentants du parti, les candidats ont eu une part des fonds résultant des remboursements, grâce à d'autres dispositions.

Le nombre et le montant moyen des dons de particuliers sont également révélateurs de la situation financière des partis nationaux. Le tableau 5.16 montre qu'en dehors des années électorales, le nombre de particuliers faisant des dons aux trois grands partis a récemment baissé. Le Parti progressiste-conservateur a battu un record à l'occasion d'un congrès de direction en 1983, avec 99 264 dons de particuliers; en 1990, le total est tombé à moins du tiers, soit 27 702. À l'exception de 1990 où s'est tenu un congrès de direction, le Parti libéral a enregistré son plus grand nombre de donateurs et donatrices particuliers (35 369) en 1986; le chiffre était de



1970 en 1989. Exception faite des années électorales, 1990 a été l'année record des dons de particuliers au NPD, avec 116 448 contributions. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de 1974, le nombre des dons de particuliers aux autres partis enregistrés a été de loin le plus élevé (17 232) en 1989. En 1990, le chiffre a encore augmenté, atteignant 37 837. En 1989 (première année suivant

Tableau 5.16

**Nombre et montant moyen des dons particuliers au Parti progressiste-conservateur, au Parti libéral et au Nouveau Parti démocratique, 1974-1990<sup>a</sup>**

Année	Parti progressiste-conservateur <sup>b</sup>		Parti libéral <sup>c</sup>		Nouveau Parti démocratique	
	Nombre	\$ Montant	Nombre	\$ Montant	Nombre	\$ Montant
1974 (5 mois)	6 423	284	4 117	321	27 910	132
1975	10 341	253	13 373	292	58 889	90
1976	23 409	197	18 261	274	56 142	77
1977	20 339	192	21 063	209	60 169	82
1978	35 615	153	22 350	192	67 133	78
1979E	34 952	170	13 025	170	63 655	80
1980E	32 720	167	17 670	240	62 428	88
1981	48 125	136	24 735	128	56 545	77
1982	52 694	134	27 968	156	66 665	58
1983	99 264	119	33 649	125	65 624	98
1984E	93 199	135	29 056	220	80 027	64
1985	75 117	125	28 545	131	97 364	56
1986	52 786	170	35 369	186	90 487	64
1987	39 320	168	28 972	131	87 927	59
1988E	53 893	199	30 642	163	118 390	69
1989	40 191	170	19 970	119	89 290	67
1990	27 702	161	36 361	195	116 448	49

Source : D'après Stanbury 1991 CR, tableaux 8.2 et 8.3

E = année électorale.

<sup>a</sup>En dollars de 1989. Ce tableau n'englobe pas les dons de particuliers aux *candidats et candidates* durant les années électorales.

<sup>b</sup>Les chiffres originaux du Parti progressiste-conservateur allaient du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1975. Ils ont été ajustés pour correspondre à l'année civile.

<sup>c</sup>Les chiffres originaux du Parti libéral allaient du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975 et du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1976. Ils ont été ajustés pour correspondre à l'année civile.

**Tableau 5.17**  
**Activités financières des petits partis politiques enregistrés, 1990**

Partis fédéraux	Recettes (\$)	Dépenses (\$)	Nombre de dons reçus (N)	Montant moyen des dons (\$)
Parti de l'Héritage chrétien	497 956	376 665	9 268	54
Parti pour la République du Canada	350 038	406 402	431	108
Communist Party of Canada	487 805	471 994	710	465
Confederation of Regions Western Party	159 841	196 057	2 962	54
Parti vert	52 928	56 337	389	136
Parti libertarien	57 152	57 530	476	120
Parti réformiste	2 213 762	1 721 468	23 736	93
Parti Rhinocéros	400	230	2	200
Parti Crédit social	22 853	15 466	212	108

Source : Canada, Élections Canada 1990

Note : Les partis ci-dessus ont présenté les dons comme leur seule source de revenu, sauf le Communist Party of Canada, le Confederation of Regions Western Party et le Parti pour la République du Canada, dont le montant des recettes comprend les dons et d'autres revenus.

son enregistrement), le Parti réformiste a recueilli 7 630 dons de particuliers, et en 1990, 23 462. Pour le parti de l'Héritage chrétien du Canada, les chiffres étaient de 7 541 en 1989 et 9 226 en 1990. Le tableau 5.17 présente le détail du financement des partis autres que les trois grands, en 1990.

Comme l'indique le tableau 5.18, le nombre de dons de particuliers faits aux candidats et candidates a augmenté à chaque élection depuis 1979. Ce tableau révèle aussi que, corrigé du taux d'inflation, le montant moyen des dons de particuliers durant les dernières années sans élections a considérablement baissé par rapport à la période qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi de 1974.

Bien que le nombre de particuliers faisant des dons aux partis fédéraux et aux candidats et candidates ait augmenté depuis 1974 (et a certainement été plus élevé qu'avant l'adoption de la *Loi sur les dépenses électorales*), la proportion des Canadiens et Canadiennes qui participent ainsi à la vie politique reste faible. Durant les années électorales 1984 et 1988, moins de 2 % de l'électorat a fait un don à un parti ou à un candidat, et ce pourcentage n'a jamais été plus élevé depuis 1974 (Stanbury 1991-ER). Ainsi, s'il est vrai que la base de financement des partis fédéraux s'est élargie, seule une petite fraction de la population soutient financièrement l'activité politique fédérale.

**Tableau 5.18**  
**Nombre de dons de particuliers aux partis et aux candidats et candidates, 1974-1990**

Année	PC, PLC et NPD	Autres partis	Total partis	Total candidates et candidates	Total général
1974 (5 mois)	34 703	7 796 <sup>a</sup>	42 499		42 499
1975	82 603	2 007 <sup>b</sup>	84 610		84 610
1976	97 812	11 432	109 244		109 244
1977	101 571	2 754	104 325		104 325
1978	125 098	5 040	130 138		130 138
1979E	111 632	7 701	119 333	67 323	186 656
1980E	112 908	3 865	116 773	70 528	187 301
1981	129 405	1 600	131 005		131 005
1982	147 327	1 538	148 865		148 865
1983	198 537	6 556	205 093		205 093
1984E	202 282	8 700	210 982	87 456	298 438
1985	201 026	1 622	202 648		202 648
1986	178 642	2 442	181 084		181 084
1987	156 219	2 603	158 822		158 822
1988E	202 925	5 410	208 335	104 807	313 142
1989	149 451	17 232 <sup>c</sup>	166 683		166 683
1990	180 511	37 837 <sup>d</sup>	218 348		218 348

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 8.1

E = année électorale.

<sup>a</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1974 au 31 juillet 1975.

<sup>b</sup>Du 1<sup>er</sup> août 1975 au 31 décembre 1975.

<sup>c</sup>Comprend 7 541 dons pour le parti de l'Héritage chrétien du Canada (22 octobre 1988 au 31 décembre 1989) et 7 630 pour le Parti réformiste du Canada. Le nombre total de dons de particuliers du Confederation of Regions Western Party n'a pas été divulgué; le chiffre mentionné ici, 265, concerne les personnes ayant donné 100 \$ ou plus, et est donc inférieur à la réalité.

<sup>d</sup>Comprend 23 462 dons au Parti réformiste et 9 226 au Parti de l'Héritage chrétien.

### **Le financement public et le crédit d'impôt pour don politique**

Le tableau 5.19 montre que sept provinces se sont dotées d'un système de financement public direct des partis et/ou des candidats et candidates. Les sept remboursent les dépenses électorales des candidats, trois remboursent les dépenses électorales des partis et trois versent des subventions annuelles aux partis. Les remboursements aux partis fédéraux enregistrés et aux candidats sont abordés au chapitre 6 du présent volume. À l'exception de la Saskatchewan et de Terre-Neuve, toutes les provinces canadiennes financent indirectement les partis par un crédit d'impôt provincial pour don politique.

Tableau 5.19

**Programmes de financement public des partis politiques et des candidats et candidates au Canada : comparaison fédérale-provinciale**

Province	Candidats : remboursement des dépenses électorales	Partis : remboursement des dépenses électorales	Partis : financement annuel	Crédits d'impôt
<b>Canada (fédéral)</b>	X	X		X
Colombie-Britannique				X
Alberta				X
Saskatchewan	X	X		
Manitoba	X	X		X
Ontario	X	X		X
Québec	X		X	X
Nouvelle-Écosse	X			X
Nouveau-Brunswick	X		X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		X	X
Terre-Neuve				

Source : Constantinou 1991 CR, tableaux 6.1, 6.3 et 6.5 à 6.8.

On trouvera au tableau 5.20 le montant total, par électeur ou électrice, du financement public des partis à l'échelle fédérale et provinciale. Le coût par électeur (1,03 \$ par an, en dollars de 1989) au niveau fédéral est plus élevé que dans quatre provinces, bien plus bas que dans les trois provinces Maritimes et au Manitoba, et un peu moindre qu'en Ontario (1,29 \$) et en Colombie-Britannique (1,20 \$).

Le crédit d'impôt est un encouragement aux donateurs et donatrices plutôt qu'une subvention directe. Il est donc essentiel d'en mesurer le coût pour le Trésor public et de bien comprendre le comportement des donateurs pour voir quelles modifications, s'il y a lieu, auraient le meilleur effet sur le financement des partis enregistrés.

On trouvera au tableau 5.21 le nombre et le coût des demandes de crédits d'impôt fédéraux depuis 1974. Dans l'ensemble, le nombre de particuliers réclamant des crédits d'impôt ainsi que le coût de ces derniers (comme manque à gagner) ont augmenté régulièrement dans les années sans élections. Entre 1975 (première année d'entrée en vigueur du crédit d'impôt) et 1978, le nombre de particuliers qui ont demandé ce crédit a presque doublé, atteignant 64 547 en 1978. Le nombre et le montant des crédits réclamés ont atteint des niveaux records en 1986 : 117 566 contribuables ont alors revendiqué des crédits d'une valeur totale de 9,93 millions de dollars; si l'on ajoute à cette somme les crédits réclamés par les entreprises, le total s'élève à 10,77 millions de dollars. En 1987, le nombre de particuliers ayant demandé un crédit est tombé à 102 824, et la valeur totale des

crédits à 8,47 millions de dollars. Selon des données provisoires, le nombre de particuliers demandeurs aurait légèrement augmenté en 1989 (108 740), de même que le coût total des crédits (10,21 millions de dollars).

Tableau 5.20

**Coût du financement public des partis politiques et des candidats et candidates au Canada, comparaison fédérale-provinciale**

(en dollars de 1989)

Province	Total	Coût total par électeur par année
Île-du-Prince-Édouard	682 038	2,55
Nouveau-Brunswick	6 195 949	2,47
Manitoba	3 031 310	2,08
Nouvelle-Écosse	3 541 638	1,42
Ontario	10 747 033	1,29
Colombie-Britannique	2 126 069	1,20
<b>Canada</b>	<b>72 662 758</b>	<b>1,03</b>
Saskatchewan	2 406 893	0,90
Québec	14 125 769	0,76
Alberta	1 393 351	0,47
Terre-Neuve	s.o.	s.o.

Source : Constantinou 1991 CR, tableau 6.12.

Note : Données basées sur le dernier cycle électoral pour lequel on dispose de données complètes.

s.o. : sans objet.

La même tendance s'est manifestée durant les années électorales. Le nombre de particuliers sollicitant un crédit d'impôt a augmenté à chaque élection; il a atteint 184 410 en 1988, presque deux fois plus qu'en 1979 (92 353). Le total des crédits réclamés est passé de 7,63 millions en 1979 à 18,85 millions en 1988.

Le système des crédits d'impôt a permis d'élargir la base du financement des partis, mais le nombre de particuliers donateurs a baissé à la fin des années 80 et même à son maximum n'a représenté qu'une petite fraction de la population canadienne. On peut donc penser que l'effet d'incitation du crédit d'impôt est plus faible qu'on l'avait cru. En fait, comme l'indique le tableau 5.22, un pourcentage élevé de particuliers ne réclament pas de crédit d'impôt lorsqu'ils font un don politique, quoique leur nombre a augmenté depuis quelques années. Jusqu'en 1980, moins de la moitié des donateurs réclamaient le crédit. La proportion a ensuite progressé : en 1986, 1987 et 1989, elle a atteint près des deux tiers. Si l'on en croit les statistiques préliminaires, le pourcentage enregistré en 1989 serait le plus élevé depuis l'instauration du crédit d'impôt.

**Tableau 5.21**  
**Crédits d'impôt sur le revenu fédéral pour don politique, de 1974 à 1989**

Année	Particuliers		Entreprises		Total des crédits d'impôt (\$)
	Nombre	Crédits d'impôt (\$)	Nombre	Crédits d'impôt (\$)	
1974	19 584	1 273 000	n.d.	n.d.	1 273 000
1975	36 227	2 394 000	n.d.	n.d.	2 394 000
1976	48 313	2 800 000	n.d.	465 000	3 265 000
1977	48 027	3 114 000	n.d.	500 000	3 614 000
1978	64 547	3 973 000	n.d.	634 000	4 607 000
1979	92 353	6 111 000	n.d.	1 233 000	7 344 000
1980	95 547	6 378 000	n.d.	1 247 000	7 625 000
1981	77 114	4 910 000	n.d.	538 000	5 448 000
1982	85 941	6 268 000	3 507	567 000	6 835 000
1983	104 599	8 237 000	4 178	762 000	8 999 000
1984	151 308	13 588 000	7 561	1 595 000	15 183 000
1985	109 310	8 624 000	5 995	1 254 000	9 878 000
1986	117 566	9 934 000	3 979	836 000	10 770 000
1987	102 824	7 660 000	3 647	808 000	8 468 000
1988	184 410	17 515 000	5 471	1 333 000	18 848 000
1989	108 740	8 874 000	5 744	1 333 000*	10 207 000
Total	1 446 410	111 653 000	40 082	13 105 000	124 758 000

Source : D'après les données de Revenu Canada Impôt.

n.d. = données non disponibles.

\*Chiffres provisoires.

Le financement public indirect constitue une part importante des ressources financières des partis fédéraux : la valeur des crédits d'impôt demandés équivalait à 29 % de leurs recettes totales pour la période 1985-1988, et à 30,7 % pour le cycle 1981-1984 (Michaud et Laferrière 1991 CR).

Lors de nos audiences, certains ont souligné que le crédit d'impôt était plus avantageux pour les dons politiques que pour les dons aux organismes de charité. Cela vaut pour les dons politiques allant jusqu'à 1 150 \$; au-delà, le crédit d'impôt pour les dons de charité profite davantage au contribuable. Si on appliquait aux dons politiques les taux du crédit d'impôt pour les dons de charité, on obtiendrait un avantage fiscal supérieur (et une augmentation de coût pour le Trésor public) pour les plus grosses contributions, la plupart versées par des entreprises, et un moindre bénéfice pour les modestes dons provenant majoritairement des particuliers. Cela ne serait pas souhaitable.

Tableau 5.22

**Nombre de particuliers ayant fait des dons politiques et nombre ayant réclamé le crédit d'impôt fédéral pour don politique, 1974-1989**

Année	Total des particuliers ayant fait des dons aux partis et aux candidats et candidates	Nombre de particuliers ayant réclamé un crédit d'impôt	% des particuliers ayant réclamé un crédit d'impôt par rapport au total des donateurs et donatrices	Crédit individuel moyen*
1974	42 499	19 584	46,1	65
1975	84 610	36 227	42,8	66
1976	109 244	48 313	44,2	58
1977	104 325	48 027	46,0	65
1978	130 138	64 547	49,6	60
1979E	186 656	92 353	49,6	66
1980E	187 301	95 547	51,0	67
1981	131 005	77 114	58,9	64
1982	148 865	85 941	57,7	73
1983	205 093	104 599	51,0	79
1984E	298 438	151 308	50,7	90
1985	202 648	109 310	53,9	79
1986	181 084	117 566	64,9	85
1987	158 822	102 824	64,7	75
1988E	313 142	184 410	58,9	95
1989	166 683	108 740	65,2	82

Source : Stanbury 1991 CR, tableau 8.4; les statistiques de 1989 sur le crédit d'impôt proviennent de Revenu Canada Impôt.

E = année électorale.

\*Données non ajustées en fonction de l'inflation.

Un certain nombre d'intervenants et intervenantes ont réclamé des changements dans le système de crédit d'impôt fédéral pour les dons politiques, afin qu'il profite davantage aux contribuables. Ils ont souligné que le barème du crédit d'impôt n'a pas été modifié depuis l'adoption du système en 1974, et que l'inflation lui a fait perdre de la valeur. Certains ont affirmé que la limite actuelle de 100 \$ décourage les donateurs et donatrices d'offrir plus, et ont donc proposé de la relever. D'autres ont recommandé de simplifier le barème tout en relevant la limite du crédit.

Dans une étude effectuée pour la Commission, Michaud et Laferrière ont analysé l'incidence éventuelle du relèvement à 125 \$ de la limite correspondant au taux de 75 %. Selon leurs estimations, le don moyen passerait au moins de 118 \$ à 123 \$, et le taux de réclamation du crédit d'impôt de 59 % à 61 %; dans le meilleur des cas, le don moyen atteindrait 132 \$, et le

taux de réclamation 65 %. D'après les projections des auteurs pour 1988, le coût total du crédit d'impôt aurait atteint 21,7 millions de dollars dans la première hypothèse, et 24,8 millions de dollars dans la deuxième, soit des hausses respectives de 15 % et 31 % par rapport au coût réel de 1988, alors que les recettes des partis n'auraient augmenté que de 7 %. Cette étude montre que le coût du crédit d'impôt peut fluctuer considérablement en fonction des règles : même avec une hausse modeste, il deviendrait beaucoup plus lourd pour le Trésor public (Michaud et Laferrière 1991 CR).

Deux provinces, le Québec et l'Ontario, ont modifié le barème de leurs crédits d'impôt plusieurs années après l'adoption du système. Au Québec, le crédit maximum est passé de 75 \$ à 140 \$ le 21 décembre 1983 (ce qu'il faut comparer aux 500 \$ du niveau fédéral); en Ontario, il est monté de 500 \$ à 750 \$ le 1<sup>er</sup> janvier 1986. Au Québec, le total des dons versés au Parti libéral et au Parti québécois est passé de 4,3 millions de dollars en 1983 à 6,4 millions de dollars en 1984 (année préélectorale, ce qui peut expliquer en partie l'augmentation). En Ontario, les dons aux trois plus grands partis ont totalisé 6,3 millions de dollars en 1986, soit beaucoup moins qu'en 1984, année préélectorale précédente, où le total avait atteint 12,6 millions de dollars (Constantinou 1991 CR).

Le déclin des dons de particuliers, ces dernières années, et la variation du taux de réclamation du crédit d'impôt nous conduisent à nous demander si le système du crédit d'impôt est aussi efficace qu'on l'a déjà cru. Nos recherches montrent que toute modification du barème coûterait sensiblement plus au Trésor public qu'elle ne rapporterait, proportionnellement, aux partis. Autrement dit, l'analyse coûts/bénéfices n'incite à aucun changement. Le Québec est la province où les particuliers donateurs sont les plus nombreux en termes relatifs; et pourtant, c'est elle qui offre le crédit d'impôt le moins généreux. Enfin, le relèvement du barème en Ontario n'a pas suscité de dons plus nombreux ni plus élevés. Du point de vue des finances publiques, il serait difficile de justifier un crédit d'impôt plus généreux. Si l'on doit accroître le financement public des partis, il nous paraît plus opportun de prévoir des mesures qui leur garantissent les fonds nécessaires à l'affermissement de leur primauté dans le système politique canadien.

### **Recommandation 1.5.18**

**Nous recommandons que le barème du crédit d'impôt fédéral pour don politique demeure inchangé.**

Deux autres questions se posent ici : 1) Quelles contributions devraient donner droit à des reçus d'impôt fédéraux ? 2) Quelles activités devraient bénéficier des fonds ainsi obtenus ?

Nous avons conclu qu'il conviendrait d'autoriser les partis enregistrés à délivrer des reçus d'impôt pour les dons aux candidats et candidates à la direction ainsi qu'aux aspirants et aspirantes à l'investiture. Dans les



deux cas, nous proposons de limiter les dépenses et d'obliger les concurrents et concurrentes à divulguer l'origine des dons supérieurs à 250 \$ (seuil que nous recommandons pour tous les dons politiques au chapitre 7 du présent volume).

Certains partis remettent des reçus d'impôt au titre des frais d'inscription des délégués et déléguées à leurs congrès de direction. Ce n'est peut-être pas ce qui avait été prévu lors de l'adoption de la loi de 1974. Par ailleurs, la *Loi de l'impôt sur le revenu* évoque la contribution versée par un ou une contribuable à un parti enregistré ou à un candidat ou une candidate officiel, mais sans préciser la nature du don. Cela dit, la présence aux congrès d'un parti est une forme de participation politique qu'il convient d'encourager. Le fait de remettre un reçu d'impôt pour les frais d'inscription des délégués pourrait faciliter la collaboration des membres, et donc inciter un plus grand nombre d'entre eux à militer activement. Cela contribuerait à affermir la primauté des partis dans notre système politique. Nous concluons en conséquence que les partis devraient continuer de pouvoir remettre des reçus d'impôt pour les frais d'inscription à leurs congrès et qu'il n'est pas nécessaire de modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* à cet égard.

Nos recherches montrent que les fonds des partis nationaux, y compris les contributions donnant droit au crédit d'impôt fédéral, servent parfois à financer des activités de niveau provincial, voire municipal. Cette pratique est liée à la structure des partis. Selon W.T. Stanbury, « le NPD consacre chaque année plusieurs millions de dollars, recueillis grâce au crédit d'impôt sur le revenu fédéral pour don politique, à des activités provinciales » (Stanbury 1991 CR, chap. 13).

La *Loi de l'impôt sur le revenu* ne se prononce pas sur l'utilisation des dons aux partis fédéraux ayant donné droit à des crédits d'impôt; elle n'interdit pas les transferts de fonds acquis avec le crédit d'impôt fédéral à l'intérieur d'un parti. Dans huit provinces, les organisations provinciales des partis peuvent remettre des reçus permettant aux donateurs et donatrices de bénéficier des crédits d'impôt provinciaux : il s'agit là de la bonne façon de procéder. La législation sur le financement politique de l'Ontario, du Québec, du Nouveau-Brunswick et de l'Alberta interdit les transferts aux partis extérieurs à la province (sauf exceptions mineures en période électorale), empêchant ainsi les fonds provinciaux de servir à des activités fédérales. Dans les deux provinces – Saskatchewan et Terre-Neuve – où le crédit d'impôt n'existe pas, utiliser le crédit d'impôt fédéral pour financer les partis provinciaux soulève un sérieux problème. À notre avis, les structures des partis peuvent varier sensiblement, mais on ne saurait accepter qu'une mesure fiscale incitative des pouvoirs fédéraux serve à soutenir des activités provinciales ou municipales à moins que le Parlement ait spécifiquement prévu une telle éventualité.

## Recommandation 1.5.19

**Nous recommandons qu'une modification à la *Loi de l'impôt sur le revenu* précise que les reçus permettant aux contribuables de réclamer le crédit d'impôt pour don politique seront délivrés seulement pour les dons destinés à soutenir les activités d'un parti fédéral enregistré, y compris ses associations de circonscription enregistrées, d'un aspirant ou une aspirante à l'investiture d'un parti dans une circonscription fédérale, d'un candidat ou une candidate à une élection fédérale, ou d'un candidat ou une candidate à la direction d'un parti fédéral enregistré.**

### NOTES

1. Il n'y avait cependant pas de lien absolu ou durable entre la presse et les partis politiques. D'abord libéral radical, le quotidien *La Presse* de Montréal a adopté une ligne conservatrice entre 1887 et 1896, pour passer ensuite au camp libéral en 1896. À Toronto, le *Globe*, à l'origine un organe du Parti libéral, n'a pas toujours suivi la ligne du parti (Rutherford 1982).
2. En gagnant 9 % des voix, ces deux petits partis ont contribué à la défaite des conservateurs. Entre 1896 et 1921, aucun candidat indépendant ni de petit parti n'est élu, sauf un en 1908, et ce genre de candidat n'obtient jamais plus de 1 à 2 % des suffrages.
3. H.H. Stevens a été ministre du Commerce dans le gouvernement conservateur de 1930 à 1935, avant de se désolidariser de la politique économique du premier ministre R.B. Bennett.
4. Les données des tableaux suivants sont tirées d'une étude sur les attitudes à l'égard de la réforme électorale réalisée par l'Institut de recherche sociale de l'Université York. Dirigée par André Blais et Elisabeth Gidengil, cette enquête est basée sur quelque 2 950 entrevues de 30 minutes conduites entre le 13 septembre et le 4 novembre 1990 auprès d'un échantillon aléatoire de Canadiens et Canadiennes. Le questionnaire concernait quelque 130 points relatifs au processus électorale. Pour de plus amples détails, voir Blais et Gidengil (1991 CR).
5. Au Québec, on détermine le montant des subventions de la façon suivante : le montant total du financement annuel est égal au nombre de votants et votantes aux dernières élections générales, multiplié par 0,25 \$; chaque parti reçoit un versement proportionnel à la part des suffrages qu'il a gagnés à cette élection. De 1986 à 1989, le total des paiements s'est élevé à 4,5 millions de dollars.
6. Au Nouveau-Brunswick, entre 1983 et 1987, l'ensemble des versements a atteint 3 365 361 \$. En prévoyant une somme de 1,59 \$ par an, par électeur ou électrice, le Nouveau-Brunswick est la plus généreuse des trois provinces pour ce qui est du financement annuel.

7. À l'Île-du-Prince-Édouard, on établit le montant des subventions en multipliant un montant (obligatoirement inférieur à 1 \$) que le Cabinet fixe (après consultation du chef de l'opposition) par le nombre de voix obtenues par chaque parti aux dernières élections générales. De 1986 à 1989, les paiements se sont élevés à 257 847 \$, soit 1,04 \$ par électeur et par an (toutes les données des notes 5, 6 et 7 sont tirées de Constantinou (1991 CR)).

## ANNEXE CRITÈRES D'ENREGISTREMENT DES ASSOCIATIONS DE CIRCONSCRIPTION DES PARTIS

### **Groupe de travail de la profession comptable**

Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé l'enregistrement des associations de circonscription des partis enregistrés, en recommandant que le dossier de la demande comprenne ce qui suit :

- une déclaration de parrainage de l'agent principal du parti enregistré;
- le nom de l'association de circonscription et du parti enregistré qui la parraine;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes de l'association de circonscription;
- les nom et adresse de l'agent ou agente de circonscription et du vérificateur ou de la vérificatrice de l'association;
- l'adresse où sont conservés les archives et registres comptables;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte;
- le nom des signataires autorisés pour chacun des comptes;
- un état de l'actif, du passif et de l'excédent de l'association; et
- une déclaration écrite dans laquelle l'agent ou agente de circonscription et le vérificateur ou la vérificatrice attestent qu'ils ont accepté d'agir en ces qualités.

### **Ontario**

La loi ontarienne prévoit l'enregistrement des associations de circonscription des partis enregistrés. (Les associations qui ne sont pas enregistrées ne peuvent pas accepter de dons.) La demande d'enregistrement doit comprendre :

- le nom de l'association et du parti enregistré qui la parraine;
- la ou les adresses où sont tenues les archives et registres de l'association et où toute communication doit lui être adressée;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes, du directeur financier ou de la directrice financière, de toute personne autorisée à accepter des dons, et des signataires autorisés;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte; et
- un état de l'actif et du passif établi 90 jours ou moins avant la demande.

### **Québec**

Le directeur général des élections accorde une autorisation à une « instance de parti », (au niveau d'une circonscription, d'une région ou de l'ensemble

de la province), sur demande écrite du ou de la chef du parti autorisé. La demande doit comprendre :

- le nom et l'adresse de l'instance;
- l'adresse où se trouvent les livres et comptes; et
- les nom, adresse et numéro de téléphone du représentant officiel de l'instance.

### **Alberta**

Les associations des partis enregistrés et des membres indépendants de l'Assemblée législative peuvent être enregistrées (les associations qui ne le sont pas ne peuvent pas accepter de dons). La demande doit comprendre :

- le nom de l'association et du parti enregistré ou du membre indépendant qui parraine l'association;
- la ou les adresses où sont tenues les archives et où toute communication doit être adressée;
- le nom des principaux dirigeants et dirigeantes, du directeur financier ou de la directrice financière et des signataires autorisés;
- les nom et adresse de toute institution financière où l'association a un compte; et
- un état de l'actif et du passif, établi 90 jours ou moins avant la demande.

### **Nouveau-Brunswick**

Les associations de circonscription des partis enregistrés peuvent être enregistrées (si elles ne le sont pas, elles ne peuvent pas accepter de dons). La demande signée par le ou la chef du parti doit comprendre :

- le nom de l'association;
- les nom et adresse des dirigeants et dirigeantes; et
- la ou les adresses où sont tenus les registres et les comptes et où toute communication doit être adressée.

### **Colombie-Britannique**

La législation électorale de la province ne prévoit pas l'enregistrement des partis ni des associations de circonscription. Cependant, aux termes du paragraphe 8.1(1) du *Income Tax Act* de la Colombie-Britannique, un parti politique reconnu est défini comme un regroupement légitime d'électeurs et électrices réunis au sein d'une organisation politique ayant pour objectif primordial de présenter des candidats et candidates aux élections à l'Assemblée législative.

En vertu d'un programme relatif aux dons politiques, les associations de circonscription des partis reconnus souhaitant délivrer des reçus d'impôt sont tenues de présenter une demande écrite à cet effet au Commissaire à l'impôt sur le revenu, Direction de l'impôt sur le revenu, Division du revenu,

au ministère des Finances et des Relations corporatives. Les directives du ministère précisent que les associations doivent faire enregistrer auprès du Commissaire à l'impôt sur le revenu les personnes autorisées à délivrer des reçus en leur nom (Colombie-Britannique, *Elections BC* 1991).