



TRANSPARENT ET ÉQUITABLE

Moderniser le financement politique au Canada

MARS 2018



PPFORUM.CA



Bonnes politiques. Meilleur Canada. Le Forum des politiques publiques (FPP) rassemble différents participants au processus d'élaboration des politiques. Il leur offre une tribune pour examiner des questions et apporter de nouveaux points de vue et de nouvelles idées dans le débat sur les politiques. Nous croyons que l'élaboration de bonnes politiques est essentielle à la création d'un Canada meilleur – un pays cohésif, prospère et sûr. Nous contribuons en :

- **Menant** des recherches sur les défis que doit relever la population canadienne.
- **Organisant** des tables rondes pour favoriser un dialogue franc et honnête.
- **Célébrant** les leaders exceptionnels.

Notre approche se nomme « **de l'inclusion vers la conclusion** » et mobilise les meilleurs interlocuteurs, connus ou non, pour proposer des pistes de solutions et en éliminant les obstacles à la réussite qu'on obtient des résultats exceptionnels.

Le FPP est un organisme de bienfaisance à but non-lucratif enregistré, indépendant et non partisan. Parmi nos membres comptent un grand nombre d'organismes privés, publics et à but non-lucratif.

© 2018, Forum des politiques publiques

1400 - 130, rue Albert

Ottawa (Ontario) Canada K1P 5G4

613-238-7858

ISBN : 978-1-988886-16-9

ppforum.ca

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été rédigé par Lori Turnbull, professeure agrégée de sciences politiques à l'Université Dalhousie, et membre du Forum des politiques publiques, en collaboration avec Edward Greenspon, président-directeur général du Forum des politiques publiques, avec l'appui de Claude Lauzière, chargée de politiques.

Le Forum des politiques publiques aimerait remercier tous les participants à la table ronde tenue à Montréal le 11 octobre 2017.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	1
RÉSUMÉ.....	1
INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE.....	4
APERÇU DES ÉCHANGES.....	5
COMMENT MODERNISER LE FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA.....	13
CONCLUSION.....	21
PARTICIPANTS DE LA TABLE RONDE.....	22

RÉSUMÉ

Le Forum des politiques publiques (FPP), en partenariat avec Élections Canada, a organisé une table ronde sur le financement politique le 11 octobre 2017. Les discussions étaient axées sur trois thèmes : le financement public et privé, la transparence et les dépenses électorales.

La séance d'ouverture a révélé un degré raisonnable d'aisance chez les participants concernant le rôle de l'État dans la réglementation des flux d'argent dans la vie politique, afin d'assurer la transparence et de maintenir des règles du jeu équitables parmi les entités politiques concurrentes. En outre, tous sont d'avis que l'État est responsable de financer la concurrence politique, au moyen de remboursements des dépenses électorales et de crédits d'impôt, pour assurer une démocratie saine et un échange d'idées robuste. Toutefois, le fait de trop dépendre du financement de l'État peut être contreproductif car les entités politiques risquent de s'éloigner des électeurs et d'être peu réceptives à leurs besoins. Par contre, une trop grande dépendance envers les donateurs privés peut faire en sorte que les entités politiques se sentent obligées de satisfaire les exigences de leurs donateurs, spécialement les plus aisés. Il n'existe pas de formule parfaite, mais un équilibre entre les sources de financement public et privé est souhaitable. Au Canada, le statu quo est relativement équilibré : les partis et les candidats reçoivent la majeure partie de leur argent au moyen de contributions privées de personnes, tandis que le gouvernement rembourse les dépenses électorales en périodes d'élection et donne des contributions indirectes au moyen de crédits d'impôt. Les dons des entreprises et des syndicats ont été bannis en 2007, et il est peu probable qu'on les autorise de nouveau.

Sur la question de la transparence, les participants ont exprimé le besoin de faire plus de lumière sur les activités des tiers : des personnes et des groupes qui tentent d'influencer le vote tout en n'étant pas des candidats inscrits ou des partis. La participation des tiers aux élections est un droit protégé par la Charte, mais les Canadiens ont besoin de savoir que les activités des tiers sont légitimes et transparentes et qu'elles ne minent pas des règles du jeu équitables pour toutes les entités politiques. En raison du fait que les activités des tiers se prolongent au-delà des élections, il est difficile de faire la distinction et de faire le suivi de leurs dépenses et de leur engagement dans les campagnes, de même que des contributions qu'ils reçoivent de donateurs ou de l'utilisation de leurs propres fonds. On se préoccupe de plus en plus de l'engagement probable d'acteurs étrangers dans la démocratie canadienne et les élections, en termes de dons non comptabilisés et d'autres formes d'intervention dans les résultats des élections. Une fois encore, il peut parfois être difficile de faire des distinctions, compte tenu de l'ouverture de la société canadienne et de la nature internationale des sociétés, des syndicats et des organisations non gouvernementales. La divulgation et la transparence pour toutes les entités politiques pourraient être améliorées de diverses façons, par exemple si l'on était mieux renseigné sur les contributions non monétaires et si l'on faisait un meilleur suivi des contributions et des dépenses des tiers.

Les campagnes électorales ont été transformées de façons imprévisibles par l'introduction d'élections à date fixe. Les règles électorales doivent être mises à jour. C'est particulièrement vrai car les dates fixes se normalisent dans les administrations fédérales et provinciales. Par le passé, les premiers ministres provinciaux et fédéraux de gouvernements majoritaires et minoritaires se sont rendus coupables de demander des dissolutions à des moments propices sur le plan politique, mais maintenant tous connaissent le « calendrier » électoral et peuvent tirer profit du nouveau système. Avec des dates fixes, les activités électorales commencent bien avant le déclenchement d'une élection car les intervenants politiques peuvent prévoir, avec peu de risque de se tromper, le moment choisi pour la tenue de l'élection. En outre, étant donné que le plafond des dépenses s'applique seulement durant la période électorale, il est tentant pour les entités politiques d'augmenter les dépenses avant le déclenchement de l'élection. Pour ces raisons, le gouvernement de l'Ontario a décidé de réglementer les dépenses dans les six mois qui précèdent une élection. La nouvelle loi est contestée devant les tribunaux par la coalition des familles de travailleurs sous prétexte que les restrictions concernant les dépenses des tiers avant et pendant la période électorale constituent une violation du droit d'expression des groupes, tel que protégé à l'article 2 b) de la Charte canadienne des droits et libertés. Le procureur général de l'Ontario, Yasir Naqvi a déclaré qu'il croit que la loi est conforme à la Charte.

Le monde du financement politique a changé considérablement depuis que les principaux paramètres du régime actuel ont été introduits pour la première fois en 1974. La communication politique ne s'adresse plus nécessairement à un public national ou à des sous-ensembles géographiques; de plus, les micromessages ciblés transmis au moyen de canaux numériques sont de plus en plus perçus comme un mécanisme rentable pour avoir accès à des groupes très précis, selon leurs comportements et leurs préférences. La prolifération de peut-être des milliers de messages ciblés sur des centaines de canaux, s'adressant à aussi peu que plusieurs douzaines de personnes fait en sorte qu'il est plus difficile de vérifier le contenu des messages. Le support numérique permet une circulation rapide du contenu, et en raison de la diminution du nombre de contrôleurs d'accès, de la distribution de fausses nouvelles. Le régime du financement politique doit être conçu de façon à réglementer bien plus que l'argent et à assurer l'intégrité de la démocratie canadienne en tenant les entités politiques responsables du contenu numérique et des micromessages ciblés tout en prenant bien soin de ne pas empiéter sur les droits à la liberté d'expression.

À la lumière des enjeux, des priorités et des défis soulevés durant les discussions autour de la table ronde et de l'examen de la documentation, le Forum des politiques publiques formule les recommandations suivantes pour renforcer les règlements sur le financement politique en vigueur au Canada :

1. Permettre seulement aux électeurs admissibles (c.-à-d. les Canadiens) de faire des contributions politiques.
2. Créer des règles du jeu équitables afin que les dons faits aux tiers enregistrés correspondent à ceux des partis politiques.

3. Prolonger les délais pour que les dépenses électorales s'appliquent six mois avant la date fixée pour l'élection.
4. Augmenter la transparence concernant les tiers.
5. Maintenir l'équilibre existant entre les contributions publiques et privées.
6. Réduire le seuil du remboursement par l'État.
7. Réglementer les contributions en nature en imposant des sanctions administratives.
8. Augmenter la transparence des médias sociaux et du micro-ciblage.

INTRODUCTION ET MÉTHODOLOGIE

Le présent rapport sur le financement politique au Canada découle d'une demande de propositions (DP) émise par Élections Canada au mois de juillet 2017. Élections Canada était à la recherche d'un organisme possédant de l'expérience avec les politiques publiques afin de planifier et de convoquer conjointement une table ronde sur le financement politique et de produire un rapport analytique à son sujet. La table ronde avait pour but de mieux renseigner Élections Canada sur les nouveaux thèmes et considérations liés au financement politique au Canada. Élections Canada serait aussi en meilleure position pour fournir des conseils judicieux au Parlement et formuler des recommandations à la suite de la prochaine élection générale, conformément à son mandat en vertu de l'alinéa 534(1)b) de la *Loi électorale du Canada*.

La bonne gouvernance et une saine démocratie sont essentielles à la mission du Forum des politiques publiques. Nous avons répondu à la DP et obtenu le mandat de mener une recherche et de convoquer une table ronde de spécialistes et de professionnels. Nous avons demandé à Lori Turnbull, professeure agrégée de sciences politiques à l'Université Dalhousie et associée du Forum des politiques publiques, de diriger le processus.

Après une revue de littérature, le Forum des politiques publiques et Élections Canada ont convoqué conjointement une table ronde d'une journée sur la situation du financement politique au Canada, le 11 octobre 2017. Un guide de discussion portant sur les trois thèmes à l'étude : le financement public et privé, la transparence et les dépenses électorales, a été remis aux participants.

Des invitations ont été faites à un certain nombre d'universitaires, de sondeurs, de journalistes et de professionnels qui travaillent ou ont travaillé dans le domaine du financement politique. Vingt personnes ont accepté l'invitation. La discussion a eu lieu à Montréal, dans les deux langues officielles, et des services de traduction simultanée étaient disponibles tout au long de la journée.

La discussion en table ronde a eu lieu selon la règle de Chatham House pour que les participants puissent s'exprimer librement. Chacun des trois sessions débutait par une description faite par l'un des participants, dont le rôle consistait à faire l'historique et à décrire le contexte du thème avant le débat ouvert.

Les séances étaient animées conjointement par Lori Turnbull et Anne Lawson, avocate générale et directrice principale des Services juridiques à Élections Canada. On avait dressé une liste des intervenants pour que tous les participants qui voulaient prendre la parole puissent le faire.

Le Forum des politiques publiques a pris des notes complètes tout au long de la journée. Celles-ci, ainsi que l'examen de la documentation, ont servi à rédiger le rapport suivant et ses recommandations concernant des réformes probables au régime du financement politique au Canada. Bien que les recommandations aient

été faites en gardant à l'esprit les élections fédérales, elles peuvent aussi s'appliquer à d'autres niveaux de gouvernement. Le Forum des politiques publiques demeure responsable du produit final.

APERÇU DES ÉCHANGES

Cette section présente un aperçu des échanges, ainsi que d'autres faits et analyses contextuelles.

Financement public et privé

La première séance avait pour but d'examiner la nature et les conséquences des formes de financement mises à la disposition des entités politiques, publiques et privées, au Canada et d'étudier, en termes généraux, le rôle approprié ou souhaitable de l'État dans le financement des partis politiques. Tous se sont entendus pour dire que bien qu'il n'existe aucune source parfaite de financement, l'État a un rôle important et légitime à jouer dans le financement une campagne électorale. L'État est le mieux placé pour veiller à la transparence du système, le garder honnête, et mettre en place des règles du jeu équitables pour les entités politiques afin d'assurer une concurrence plus impartiale des idées. Il est dans l'intérêt du public qu'il existe un solide échange d'idées et de valeurs et que le système politique soit accessible aux nouveaux concurrents politiques. L'État doit s'assurer que ces nouveaux intervenants politiques ne soient pas obligés d'affronter des obstacles insurmontables pour entrer en politique. Certains participants ont manifesté leur inquiétude concernant le fait qu'étant donné que la co-signature de prêts personnels n'est plus permise comme source de financement politique, les nouveaux partis et les nouveaux candidats ont beaucoup de difficulté à avoir accès au système.

Bien que l'on admette que le rôle de l'État dans le financement politique est justifié, celui-ci doit être soigneusement défini, et ses contributions financières à la concurrence politique doivent exister dans des limites raisonnables. Rien ne justifie qu'il y ait trop d'argent dans le système; certains participants voient un risque dans le financement trop lucratif de l'État. Les entités politiques pourraient devenir trop confortables si elles reçoivent tout le financement dont elles ont besoin de sources publiques. Une trop grande dépendance au financement par l'État aurait pour conséquence de permettre aux partis et à leurs chefs de s'éloigner de leurs partisans actuels ou potentiels. Certains participants ont également remis en question la légitimité des crédits d'impôt pour les donateurs, une forme indirecte de subvention, car cela oblige pratiquement tous les contribuables à appuyer financièrement les préférences politiques de ceux qui ont les moyens de faire des dons.

En même temps, une trop grande dépendance au financement privé a des conséquences négatives. Le financement privé est plus difficile à prédire et à planifier, ce qui nuit à la stabilité financière des partis politiques et à leur capacité de livrer leurs messages. De plus, le fait de dépendre largement de donateurs privés pourrait faire en sorte que les entités politiques soient obligées de servir les intérêts des donateurs, ce qui minerait leur légitimité comme instruments d'une représentation démocratique et inclusive. Il semble que le Canada ait bien géré cette question. Par ailleurs, l'accès à des fonds privés, habituellement des sommes relativement modestes provenant d'un grand nombre de Canadiens, peut permettre à un nouveau parti ou à un parti qui ne bénéficiait pas de l'appui du public de se remettre à flot plus rapidement que s'il recevait des subventions publiques fondées sur ses résultats antérieurs. Pour toutes ces raisons, un régime de financement politique comprend idéalement des sources de financement publiques et privées, comme c'est le cas au Canada, avec des restrictions des deux côtés.

Les participants à la table ronde ont discuté de la subvention par vote reçu, qui était une forme de financement public aux partis politiques ayant obtenu au moins deux pour cent du vote populaire. La subvention, mise en application en 2004, a été supprimée complètement en 2015. Elle fournissait aux partis admissibles une allocation trimestrielle de 1,75 \$ pour chaque vote reçu lors de l'élection précédente. Cette forme de subvention directe et automatique était perçue par certains participants comme inacceptable sur le plan politique. Même ceux qui préconisaient un financement moins privé et plus public n'étaient pas favorables à ce type de subvention.

En ce qui concerne les sources précises de financement privé, les participants s'entendent pour dire que le Canada n'a pas l'intention de rouvrir le débat sur la légitimité des contributions des syndicats et des sociétés. Par le passé, les contributions de ces deux entités étaient permises au Canada. Elles ont été strictement limitées en 2004 et éliminées complètement en 2007. La culture politique du Canada veut que seules les personnes qui résident au Canada soient reconnues comme des donateurs politiques valables, et il serait difficile, sinon impossible de revenir en arrière. Il est presque inimaginable qu'un parti politique puisse songer aujourd'hui à rétablir les dons des sociétés et des syndicats, car ces types de dons sont largement perçus comme associés à la corruption, à l'accès injustifié et à une influence exagérée de la classe la plus aisée. Même les montants relativement modestes des dons permis actuellement ont provoqué des attaques dans les médias. Ceci étant dit, les participants avaient tendance à reconnaître qu'il y aurait peu de risque à augmenter la limite actuelle (soit 1 575 \$, et à l'augmenter de 25 \$ par année) des contributions aux entités politiques, mais qu'il n'y avait pas de raisons sérieuses de le faire. La plupart des dons se chiffrent actuellement à moins de 200 \$ et, par conséquent, le fait d'augmenter la limite ne règlera absolument rien.

TRANSPARENCE

Dans le cadre de cette séance, les participants ont mis l'accent sur l'importance de la transparence dans les règles de financement politique et sur l'existence probable de lacunes ou de faiblesses dans le régime actuel. La transparence – et la force exécutoire – est le meilleur moyen de maintenir l'efficacité du système. Des règles efficaces sont nécessaires pour promouvoir et conserver la confiance de la population dans le système politique. La transparence consiste à mettre en lumière ce que les entités politiques font; c'est seulement en faisant ainsi pour les aspects pertinents d'élections libres et équitables que les Canadiens peuvent être confiants que la collecte et les dépenses de fonds sont effectuées conformément aux règles.

La principale préoccupation exprimée concernant le régime actuel est qu'il ne couvre pas suffisamment les tiers. Un tiers est une personne ou un groupe qui se charge de la publicité électorale, autre qu'un candidat, un parti enregistré ou une association de circonscription. Les tiers doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada une fois qu'ils ont dépensé 500 \$ en publicité électorale. Plusieurs participants ont souligné que les activités des tiers sont assujetties à des règles différentes et moins rigoureuses que celles des partis politiques. Par exemple, les limites des dépenses existent pour les tiers seulement en période électorale et seulement pour la publicité; les activités électorales comme les sondages, la sollicitation téléphonique, l'utilisation des médias sociaux et l'organisation d'activités bénévoles ne sont pas couvertes. De plus, les activités électorales des tiers sont plus difficiles à surveiller car un grand nombre de ces organisations ont des buts multiples, complexes, au-delà de la politique, et leurs activités de communication et leurs activités financières vont au-delà de la publicité et des activités électorales. Les firmes de recherche et de consultation, et même les groupes de réflexion partisans ou idéologiques ont tendance à renforcer les messages des partis politiques et ont souvent des liens étroits avec ceux-ci. Mais comme tiers, ils peuvent accepter des dons illimités et ils peuvent faire plus avec leur argent grâce aux règles plus souples qui s'appliquent aux sommes qu'ils peuvent consacrer à une élection. Il peut être difficile d'atteindre une pleine transparence quant au financement des activités électorales des tiers, car ils devraient séparer ces activités externes de leurs autres dépenses de communication.

Les activités électorales des tiers ont fait l'objet de discussions et de litiges durant des décennies. En 1974, la loi interdisait aux tiers de dépenser des montants d'argent pour faire la promotion ou manifester leur opposition à un parti politique ou à un candidat. Cette approche laisse entendre que les tiers ne sont pas des acteurs d'égale importance dans la concurrence politique et qu'ils devraient laisser les élections aux partis et aux candidats. Dans l'arrêt *Libman c. Québec* (1997), la Cour suprême a indiqué que les tiers ont le droit de s'engager dans la concurrence électorale au moyen de dépenses et que leurs activités pourraient permettre d'uniformiser les règles du jeu au sein de l'ensemble des entités politiques en exprimant des points de vue qui autrement ne pourraient être avancés.

En 2002, à la suite d'une contestation du plafonnement des dépenses des tiers par le président de la Coalition nationale des citoyens de l'époque, Stephen Harper, la Cour d'appel de l'Alberta a jugé que les

limites de dépenses imposées aux tiers par la *Loi électorale du Canada* étaient inconstitutionnelles. Cependant, dans l'arrêt *Harper c. Canada* (2004), la Cour suprême a établi que les limites de dépenses des tiers sont, en effet, valides sur le plan constitutionnel et sont indispensables au maintien de l'uniformisation des règles du jeu et d'une participation éclairée : « En l'absence de l'imposition de limites aux dépenses, les personnes ou les groupes peuvent dominer le débat et empêcher les opposants de s'exprimer. »

Les contributions aux tiers provenant de donateurs étrangers étaient une préoccupation croissante des participants à la table ronde. Les tiers ne peuvent recevoir des contributions étrangères aux fins de publicités électorales; mais on ne peut les empêcher d'utiliser les fonds dont ils disposent au moment du déclenchement d'une élection, peu importe leur provenance. Certains ont exprimé leurs préoccupations, c'est le cas, par exemple, de Madame la sénatrice Linda Frum sous la forme d'un projet de loi présenté au Sénat selon laquelle les fonds reçus de sources étrangères peuvent être « indissociables » des fonds canadiens et que, par conséquent, ils peuvent être dépensés pour de la publicité électorale – en plus des utilisations non réglementées – parce que l'argent a été collecté avant le déclenchement de l'élection et n'a pas été versé spécifiquement pour la publicité électorale¹. De plus, les tiers enregistrés sont tenus de déclarer seulement les contributions reçues aux fins de publicité électorale dans les six mois qui précèdent le déclenchement d'une élection, et non avant. Les rapports des médias soulignent que les plaintes concernant les activités des tiers ont été « multipliées par neuf » en 2015, par rapport à l'élection précédente. Le commissaire aux élections fédérales, Yves Côté, a confirmé que son bureau avait reçu 105 plaintes concernant les activités électorales des tiers en 2015².

La *Loi électorale du Canada* interdit la collusion parmi les tiers qui tentent de contourner les limites des dépenses qui s'appliquent durant les périodes électorales et ajoute qu'« aucune personne qui ne réside pas au Canada ne doit, durant une période électorale, de quelque façon inciter les électeurs à voter ou à ne pas voter pour un candidat en particulier ». On s'est toutefois plaint après l'élection de 2015, qu'un certain nombre de tiers canadiens enregistrés ont reçu des sommes importantes de donateurs américains et que des activistes, appuyés par des organisations étrangères, ont ciblé des candidats précis dans des circonscriptions précises.

Le borbier dans le financement des tiers est la façon de réglementer le mélange des contributions étrangères. Un grand nombre de sociétés tierces, de syndicats et d'organisations non gouvernementales dépassent les frontières nationales. Les contributions étrangères visant à appuyer le travail de ces organisations peuvent être valables si ces dernières opèrent habituellement au Canada et qu'elles ont, par

¹ Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. 2017. [Contrôler l'influence étrangère sur les élections canadiennes](#).

² MacCharles, Tonda et Alex Ballingall. 2017. [Complaints of foreign influence on third-party advertising in 2015 federal campaign soar](#). The Toronto Star.

conséquent, un intérêt dans ses politiques. Mais il en suffit de peu pour que les entités étrangères d'utiliser leurs ressources financières pour tenter indûment d'influencer les résultats électoraux canadiens.

Plusieurs participants à la table ronde ont exprimé l'opinion que toute participation d'un tiers n'est pas souhaitable, car ces groupes ne parrainent pas des candidats et ne sont pas des intervenants directs et légitimes dans le scrutin électoral. La Cour suprême a cependant reconnu que l'activité électorale des tiers est justifiée et protégée en vertu de la Charte.

La protection de la vie privée est un autre sujet qui a été abordé durant cette séance. Avec l'aide des technologies de communication, les partis politiques en sont venus à mieux connaître les électeurs individuellement. Il est d'usage pour les grands partis politiques d'avoir des bases de données remplies de renseignements sur des partisans potentiels. En plus des noms et des adresses, ces bases de données renferment des renseignements comme le fait qu'une personne a déjà autorisé l'installation d'une affiche sur son terrain durant une élection, ses activités dans les médias sociaux qui permettrait de déterminer sa préférence politique, sa profession, son revenu et son niveau d'instruction, et tout autre renseignement que le parti juge utile pour dresser des portraits politiques. Ces renseignements les aident à rédiger des messages qui répondent et correspondent à l'identité et aux valeurs des partisans potentiels. Bien qu'il s'agisse d'une bonne stratégie, cela peut nuire à la protection de la vie privée et à la transparence, sans compter la sécurité en cas de cyberattaque. Les partis politiques ne sont pas assujettis aux lois sur la protection de la vie privée, ce qui fait que les personnes ne connaissent pas l'ampleur des renseignements que l'on détient à leur sujet. Ces renseignements sont particulièrement utiles pour les collectes de fonds qui sont de plus en plus effectuées par courriel et par l'entremise des médias sociaux.

Des participants s'inquiètent du fait que toutes les activités liées aux élections ne sont pas déclarées, ce qui pourrait miner l'intégrité du processus de transparence et perturber l'uniformisation des règles du jeu dans le système politique. Plus précisément, certains participants ont souligné que les contributions non monétaires aux entités politiques sont rarement déclarées et qu'il est très difficile d'en faire le suivi. En outre, de nombreuses activités des tiers sont non financières, comme le porte-à-porte, les sondages, la fourniture de toiles de fond pour les dirigeants politiques lors d'événements publics. Si ces activités ne sont pas déclarées et sont, par conséquent, non détectées par le régime de financement politique, la transparence requise pour assurer l'équité est compromise.

Plusieurs participants ont souligné qu'en vertu des règles actuelles, nous possédons peu d'information sur les contributions aux partis politiques, à des candidats et à des associations de circonscriptions de 200 \$ ou moins, car les renseignements concernant ces contributions ne sont pas communiqués publiquement. Étant donné que bon nombre des contributions politiques faites au Canada figurent dans cette catégorie, le manque de transparence concernant ces dons fait en sorte que les médias, ainsi que d'autres Canadiens, n'ont pas les outils nécessaires pour comprendre les tendances générales liées aux contributions politiques. Ceci étant dit, il peut s'avérer utile de protéger un espace où les Canadiens peuvent faire des dons sans avoir

peur d'être reconnus. Par exemple, un fonctionnaire pourrait être intéressé à faire un don à un candidat local ou à un parti politique sans que ses préférences politiques soient rendues publiques.

On a également souligné le fait que les règles actuelles ont été rédigées avant l'avènement des médias sociaux; par conséquent, il serait bon de mettre à jour les exigences liées à la production de rapports pour tenir compte du changement fondamental dans la nature, le style et la rapidité des communications politiques. De nombreux participants étaient d'avis que la déclaration des contributions doit être implantée sans délai – et que la technologie le permette – pour améliorer la transparence en période électorale.

Plusieurs participants ont souligné que, pour être efficaces, les règles de transparence doivent informer le public et influencer les comportements. On doit avoir le sentiment que les règles sont « musclées ». C'est seulement lorsque les entités politiques comprendront que les règles sont importantes, justifiées et applicables qu'elles sentiront l'obligation réelle de les respecter. Autrement, ces divers intervenants pourraient être enclins à contourner l'esprit (ou la lettre) des règles pour poursuivre leurs objectifs, étant donné qu'ils ont peu de chance d'être pris en défaut. Par conséquent, il faut établir une cohérence entre l'ampleur et la portée des règles de transparence et la capacité de les mettre en application.

Dépenses électorales

L'adoption d'élections à date fixe au Canada, entre autres, a eu pour effet de créer une période électorale permanente. Les entités politiques ne limitent pas leurs activités publicitaires et électorales à la période électorale officielle; elles sollicitent constamment des dons afin d'influencer l'opinion publique et obtenir du soutien. La campagne électorale permanente est peut-être une conséquence involontaire des élections à date fixe (nous constatons un phénomène semblable aux États-Unis où les dates des élections sont gravées dans le marbre et sont toujours présentes à l'esprit des candidats et des partis, une situation aggravée par des contributions et des règles en matière de dépenses électorales ouvertes qui, à leur tour, ont incité les candidats à consacrer de plus en plus de temps aux collectes de fonds). La campagne permanente prend aussi la forme de campagnes de souscription continues à petite échelle, souvent en ligne. Les participants ont souligné que celles-ci semblent souvent être orchestrées avec des tactiques parlementaires (comme si la queue [l'argent] commandait la tête) et elles s'adressent souvent aux activistes les plus militants du parti, alimentant la polarisation et mettant possiblement en péril le cœur de la politique canadienne. On a également mentionné que la ligne entre la publicité et la nouvelle, surtout les campagnes de désinformation déguisées en nouvelles, servent à esquiver l'énorme problème relatif à l'intention des organismes de réglementation de rester à l'écart des affrontements à propos de la libre expression.

Les participants à la table ronde ont souligné que les activités de financement et les campagnes électorales ont changé considérablement au fil des ans, au point où pratiquement tout ce qu'un intervenant politique dit ou fait peut être utilisé comme point central pour une collecte de fonds. La publicité est beaucoup plus complexe et nuancée qu'elle ne l'était auparavant.

Les participants ont mentionné que les entités politiques n'adoptent plus une approche traditionnelle consistant à « peser les avantages et les inconvénients » de la publicité; pratiquement tous les messages ont pour but d'obtenir et de maintenir un soutien politique sous forme de votes et de contributions. Les médias sociaux et les courriels ont permis aux entités politiques de recueillir des dons à moindre coût et plus rapidement que jamais auparavant. Cette méthode permet aux intervenants politiques de joindre un grand nombre de donateurs potentiels de façon régulière.

La *Loi électorale du Canada* prescrit la date de l'élection, mais seul le premier ministre contrôle la durée de la période électorale officielle. Seul le premier ministre peut demander la dissolution du Parlement, provoquant le déclenchement de l'élection et le début de la campagne électorale officielle. La période électorale minimale est de 36 jours, mais on n'a pas établi de période maximale, bien que la ministre des Institutions démocratiques ait mentionné que l'on pourrait adopter une loi à cet effet. Certains participants ont souligné qu'une longue période électorale pourrait constituer un avantage pour les partis qui ont le plus d'argent à dépenser; en 2015, les limites des dépenses ont été augmentées en raison de la période électorale plus longue. Ceci étant dit, l'argent n'est pas le seul facteur déterminant des résultats politiques. De plus, les longues campagnes pourraient donner aux partis plus modestes le temps nécessaire pour créer un élan politique, et organiser des collectes de fonds. Compte tenu du fait que les gouvernements ont la capacité d'utiliser les fonds publics pour diffuser des messages publicitaires sur les résultats de leur bon travail avant le déclenchement de l'élection, en termes relatifs, la période plus longue pourrait les désavantager. Plusieurs participants ont exprimé le désir que les prochaines campagnes électorales soient plus courtes que celle de 2015. Quoi qu'il en soit, un certain nombre de participants étaient favorables à une prolongation de la période durant laquelle les dépenses électorales sont limitées, soit une prolongation de la période électorale pratique. Un débat a eu lieu à savoir si la période optimale pour régler les dépenses préélectorales devait être fixée à six mois ou un an avant la date fixe de l'élection, mais on croyait que la deuxième option pourrait ne pas constituer une limite raisonnable dans le cas d'une contestation constitutionnelle.

Pour ce qui est des dépenses électorales, certains participants se demandaient si le « bon montant d'argent » était disponible dans le système. Si les entités politiques disposent de sommes considérables, elles doivent trouver des moyens de contourner les limites de dépenses afin de pouvoir utiliser pleinement leurs ressources financières. Inversement, si les entités politiques sont à court d'argent, elles pourraient être portées à agir de concert avec les tiers. Dans la campagne électorale de 2015, dont la longueur peut sembler atypique, seulement quelques candidats ont dépensé le montant maximal prévu par la loi, ce qui semble indiquer que les candidats ne sont pas portés à contourner les limites de dépenses. Les grands partis politiques ont presque dépensé le montant maximal, mais ne l'ont pas fait. En 2008 et en 2011, les grands partis politiques ont presque atteint leurs limites maximales; par exemple, en 2011, les libéraux, les conservateurs et les néo-démocrates ont tous dépensé plus de 90 % de leur limite maximale, mais seulement le Bloc québécois a dépensé le plein montant. Par conséquent, même lors de campagnes

électorales plus typiques qui durent un peu plus d'un mois, les partis ont tendance à approcher mais à ne pas dépasser leurs limites de dépenses.

Les tiers, pour la plupart, n'ont pas atteint la limite maximale de dépenses, non plus. Quatre-vingt-quinze pour cent d'entre eux ont dépensé moins de 100 000 \$. Cependant, l'activité électorale des tiers a augmenté considérablement en 2015, au point où l'on prétend que ses effets sur les résultats électoraux sont palpables dans certaines circonscriptions, si l'on en juge par une plainte soumise au commissaire aux élections fédérales par Canada Decides³. La limite des dépenses s'applique seulement à la publicité électorale ce qui signifie que plusieurs activités électorales, y compris les appels téléphoniques, les courriels, les textos et le contenu des sites Web ne font pas partie des dépenses réglementées des tiers, mais que pour les autres entités politiques celles-ci feraient partie des dépenses qui doivent être réglementées et déclarées. Par conséquent, les dépenses électorales déclarées par les tiers ne décrivent pas la situation complète concernant leurs activités électorales.

Les participants à la table ronde ont manifesté leur inquiétude concernant la transformation du contenu des campagnes électorales et la prolifération des « fausses nouvelles ». Cela se passe dans un contexte où des organes de presse sérieux sont souvent incapables d'assumer les coûts élevés des déplacements avec les chefs et diffusent « intégralement » le contenu de leurs tournées nationales.

Les campagnes fondées sur de fausses informations et la manipulation s'adressent habituellement à des segments précis de la population; cet effet de « bulles de filtres » (filter bubbles) font en sorte qu'il est peu probable que les fausses informations soient remises en question. L'intégrité électorale exige que l'on protège le plus possible les électeurs de toute activité suspecte, qu'il s'agisse de corruption, d'influence indue, d'accès injuste, de fraude ou de fausse information. Les participants ont admis qu'il est urgent de protéger les électeurs de l'augmentation de la circulation d'informations électorales manipulatrices, bien qu'on ne sache pas exactement qui devrait assumer cette responsabilité, ni comment l'assumer. On a fait la distinction entre les messages payés, qui sont plus facilement régis par la loi électorale en vigueur, et le phénomène des fausses nouvelles et les dangers inhérents de devenir un arbitre chargé de discerner le vrai du faux, qui risquerait d'empiéter sur la liberté d'expression.

Tout en reconnaissant ces dangers, les participants sont demeurés préoccupés des répercussions probables des fausses nouvelles durant les campagnes électorales. Ils reconnaissent que l'État a un rôle à jouer dans la protection de l'intégrité de la démocratie, mais aussi la nécessité d'éviter la possibilité de censure de l'État. Certains participants sont favorables à l'idée d'un dépôt public des campagnes de publicité, où toutes les publicités pourraient être stockées et seraient accessibles au public en temps opportun. La population, les médias et les chercheurs pourraient ainsi contester et vérifier le contenu des publicités électorales.

³ National Post. 2017. [Millions in foreign funds spent in 2015 federal election to defeat Harper government, report alleges.](#)

COMMENT MODERNISER LE FINANCEMENT POLITIQUE AU CANADA

À la lumière des enjeux, des priorités et des défis soulevés durant les discussions autour de la table ronde et de l'examen de la documentation, le Forum des politiques publiques formule les recommandations suivantes à l'intention des législateurs et des organismes de réglementation pour renforcer le régime des finances politiques du Canada :

1. Permettre seulement aux électeurs admissibles de faire des contributions politiques, en éliminant les capitaux étrangers du processus.

Une contribution financière à une entité politique est un moyen d'expression important et valable du droit d'afficher sa préférence politique et d'influencer indirectement les choix de ses concitoyens. C'est une façon pour un individu d'appuyer la concurrence politique et de clamer bien haut les enjeux et les arguments qui lui tiennent à cœur. Cependant, il va de soi que **seules les personnes qui ont le droit de voter doivent être en mesure de faire un don dans le cadre du processus politique, que ce soit à un parti politique, à un candidat ou à un tiers**. Il n'y a pas plus de place pour les capitaux étrangers dans le processus politique que pour les contributions de sociétés ou de syndicats. Ce principe existe déjà dans de nombreuses administrations, y compris au Québec.

2. Créer des règles du jeu équitables afin que les dons faits aux tiers fassent l'objet des mêmes restrictions que celles imposées aux partis politiques.

Depuis 2007, les dons des syndicats et des sociétés ont été bannis pour les partis politiques, les courses à l'investiture ou à la direction, les candidats aux élections et les associations de circonscription. Les personnes ont le droit de verser jusqu'à 1 575 \$ par année (depuis le 1^{er} janvier 2018) à chaque parti politique enregistré et un montant supplémentaire totalisant 1 575 \$ à tous les candidats des partis, les candidats à la direction et les associations de circonscription. Il existe un contraste flagrant entre ces limites strictes imposées pour les contributions versées aux candidats aux élections et le fait que les entreprises, syndicats et autres organisations situées au Canada peuvent faire des contributions illimitées aux tiers, qui sont confrontés à des limites de dépenses seulement durant la période électorale. De plus, contrairement aux candidats, les tiers ont le droit d'utiliser leur propre argent pour financer leurs campagnes. Cette situation ne favorise pas une approche cohérente et n'assure pas des conditions équitables.

Les tiers, comme la Cour suprême l'a mentionné, ont souvent des questions valables à soulever lors d'une campagne électorale, des questions qui ne peuvent être posées par les partis politiques et qui peuvent être essentielles pour maintenir l'intensité du débat d'idées durant la campagne électorale. Bien que les tiers doivent faire l'objet de restrictions afin de ne pas devenir des mandataires de partis politiques peu

réglementés, le principe en jeu consiste à créer des règles du jeu plus équitables, et non d'empêcher les tiers de s'exprimer. Il va de l'intérêt général de leur permettre de participer, tout en veillant à ce qu'ils n'accablent pas les partis et les candidats.

La situation actuelle est injuste car elle leur accorde des droits supplémentaires et crée un incitatif involontaire, quoique réel, pour les personnes, les groupes et les organisations qui manifestent un intérêt particulier pour les résultats électoraux à faire de généreux dons aux tiers, alors qu'il existe des restrictions quant à la possibilité de le faire pour les partis politiques ou les candidats. Pour maintenir des règles du jeu équitables, nous recommandons d'élargir le principe décrit dans la recommandation 1, que seulement les personnes qui ont le droit de voter puissent faire des dons aux tiers. De plus, ces dons devraient être plafonnés au même montant de 1 575 \$ par année par électeur admissible qui s'applique pour les partis et les candidats⁴.

Ce changement donnerait un nouvel élan, parallèlement à la recommandation 1, à la proposition de retirer les capitaux étrangers des campagnes électorales canadiennes, tout en continuant de permettre aux organismes qui ont leur siège à l'étranger (sociétés, organisations non gouvernementales ou syndicats) mais qui ont des établissements permanents au Canada de s'enregistrer comme tiers et de fonctionner à l'aide de fonds versés par des Canadiens.

Cela réduirait également de façon efficace la possibilité que des tiers se divisent en plusieurs parties afin de contourner les limites imposées sur les dépenses publicitaires, en limitant les sommes qui sont mises à leur disposition, les dissuadant ainsi de le faire.

3. Augmenter le plafond des dépenses électorales pour les entités politiques qui entrerait en vigueur six mois avant la tenue de l'élection à date fixe.

Actuellement, les entités politiques sont assujetties au plafond des dépenses seulement une fois que l'élection est déclenchée. Bien que les 78 jours de campagne électorale en 2015 constituent une exception récente, la période électorale dure habituellement environ 36 jours, depuis 1997. En raison de la brièveté des campagnes et du plafonnement des dépenses durant la période préélectorale, les entités politiques augmentent souvent leurs dépenses avant l'annonce de la tenue d'une élection. Les changements apportés à la *Loi électorale du Canada* promulguée en 2007 ont eu pour effet de prolonger la durée des activités liées à la campagne préélectorale étant donné que les intervenants politiques peuvent prévoir avec plus de précision le moment de la tenue d'une élection et réduire les dépenses avant l'entrée en vigueur des limites.

⁴ [Une recommandation semblable](#) a été faite en Ontario, en 2016, par le journaliste Andrew Coyne.

Le gouvernement de l'Ontario a décidé en décembre 2016 de prolonger les limites réglementaires des dépenses pour s'adapter à la réalité d'une période électorale effectivement plus longue. La nouvelle législation exige que les limites des dépenses pour toutes les entités politiques entrent en vigueur six mois avant la date prévue de l'élection. L'élection de 2018 marquera aussi la première fois où les tiers de l'Ontario se verront imposer des limites de dépenses électorales. Les tiers pourront dépenser jusqu'à 100 000 \$ en publicité électorale durant la période de six mois et jusqu'à 4 000 \$ dans une circonscription donnée. Les partis politiques peuvent dépenser jusqu'à un million de dollars dans les six mois qui précèdent l'élection.

Nous recommandons la même approche à l'échelon fédéral : que **la réglementation des dépenses de toutes les entités politiques s'applique six mois avant la date fixée pour l'élection**. À présent, on impose des limites seulement une fois que la campagne électorale est déclenchée. On ne tient pas compte des nouvelles réalités.

Bien sûr, un premier ministre peut à loisir informer la gouverneure générale de dissoudre le Parlement « à un autre moment », ce qui ferait en sorte que la période de six mois serait écourtée. Cela permettrait de reporter les dépenses électorales sur une période plus brève, un résultat que tout organisme peut atteindre de toute façon, selon sa propre stratégie.

4. Améliorer la réglementation, la transparence et la divulgation concernant les tiers.

Le manque de transparence est une autre source de préoccupation chronique concernant les tiers pour les législateurs, les journalistes et les experts politiques. Il est plus difficile d'assurer le suivi et de réglementer les activités électorales des tiers que celles des autres entités politiques parce qu'un grand nombre de tiers participent habituellement à une vaste gamme d'activités en plus des activités électorales, qu'il s'agisse de syndicats, d'organismes à but non lucratif ou d'entreprises. Étant donné que les dépenses peuvent être faites dans le cours normal des affaires ou à des fins politiques, il devient difficile de les dissocier. Il faut donc qu'un équilibre approprié existe entre la réglementation des activités électorales des tiers, tout en ne restreignant pas indûment leur capacité de faire du travail de représentation normal lié à leur mandat principal.

En conséquence, nous recommandons une approche à trois volets à propos des dépenses électorales, améliorer la réglementation, la transparence et la divulgation concernant les tiers.

- **Nous recommandons que les tiers déclarent et limitent toutes leurs dépenses électorales, sauf les dépenses courantes liées aux salaires, relations aux membres et similaires, et non seulement leurs dépenses publicitaires, comme c'est actuellement le cas.** Grâce à cette réglementation d'application plus générale, le seuil à partir duquel les tiers devront s'enregistrer

auprès d'Élections Canada s'appliqueraient lorsque les dépenses électorales atteindraient la somme de 5 000 \$, plutôt que le seuil de 500 \$ actuel imposé pour les dépenses de publicité électorale. L'enregistrement n'est pas en soi une limite à l'expression, mais simplement l'illumination de qui dépense pour la persuasion politique pendant une période électorale. Un seuil fixé à 5 000 \$ aurait pour effet de reconnaître qu'il existe deux catégories de tiers : ceux ayant la capacité et la volonté d'influencer le débat à l'échelle nationale, ainsi que ceux qui agissent de manière moins politique, par exemple en informant les électeurs ou en faisant la promotion de la candidature de femmes et d'autres membres de groupes sous-représentés. Dans un cas ou l'autre, les tiers pourront dépenser jusqu'à une limite d'au moins \$150 000 (pour période électorale de 37 jours) qui est présentement en vigueur. Élections Canada doit concentrer ses ressources sur la première catégorie et alléger la charge administrative pour la deuxième catégorie. L'imposition de plafonds de dépenses pour la tenue de toute activité électorale de tiers susceptible d'influencer le ton et le contenu de la campagne placerait immédiatement les tiers sur le même pied d'égalité que les partis politiques. Elle les dissuaderait également d'avoir recours à ce type d'activités en tant que mécanismes permettant facilement de faire des contributions qui ne peuvent légalement être versées à des partis politiques. Il faudrait fixer à 3 000 \$ le seuil pour les frais d'enregistrement et de production de rapports dans une circonscription afin de relever les activités de tiers qui visent un candidat précis. Élections Canada devrait revoir les plafonds des dépenses puisqu'ils s'appliqueraient à une gamme plus étendue d'activités.

- **Les tiers devraient être tenus d'ouvrir des comptes de banque séparés où seraient déposées les contributions électorales, et qui serviraient à financer les activités électorales.** On pourrait ainsi mieux faire le suivi de ces dépenses dans le cadre de leur procédure de vérification et cela réglerait en partie les inquiétudes concernant l'imbrication des fonds.
- **Nous recommandons de veiller à ce que le plafond fixé pour la vérification des tiers soit conforme à celui exigeant des tiers qu'ils enregistrent leurs dépenses auprès d'Élections Canada.** Nous maintiendrions l'exigence de vérification pour les montants atteignant 5 000 \$ afin de permettre aux administrateurs responsables de l'application de la loi de concentrer leurs efforts sur les intervenants plus importants et de ne pas porter atteinte de façon indue à ceux qui dépensent peu, comme les groupes communautaires. À l'échelle des circonscriptions, les tiers devraient faire l'objet d'une vérification lorsque les dépenses électorales atteignent la somme de 3 000 \$.

5. Maintenir l'équilibre existant entre le financement public et privé.

Il n'est pas souhaitable que les entités politiques dépendent trop du financement public ou privé. Une trop grande dépendance au financement public pourrait créer trop d'écart entre les partis et leurs partisans potentiels. Cela signifie également qu'en termes relatifs, les partis qui ont obtenu de moins bons résultats lors des dernières élections, de même que les nouveaux partis, sont désavantagés. Entre-temps, une trop grande dépendance envers le financement privé pourrait faire en sorte que les entités politiques soient plus attentives à leurs donateurs qu'à leurs électeurs, dans l'ensemble, surtout ceux qui n'ont pas les moyens de faire des contributions politiques.

Le financement public est approprié pour maintenir une forte concurrence d'idées et de l'uniformité des règles du jeu parmi les entités politiques qui est dans l'intérêt public. De même, les contributions privées sont l'expression valable et importante des préférences et des valeurs politiques, comme l'a mentionné la Cour suprême du Canada. La combinaison de ces deux sources de revenus au Canada est appropriée. Par conséquent, un quasi-équilibre entre les contributions publiques et privées constitue le meilleur scénario.

Nous ne voyons pas l'utilité de rajuster les limites des dépenses ou des contributions. Les chiffres de 2015 démontrent que seulement une poignée de candidats ont atteint le plafond des dépenses. Dans les campagnes électorales plus courtes des dernières années, les partis ont presque atteint leur limite maximale, mais ont toujours tendance à ne pas l'atteindre.

Il existe trois façons d'investir plus d'argent dans le système, aucune ne servant un intérêt manifeste du public : augmenter le plafond des contributions individuelles; créer une forme de financement direct de l'État, comme la subvention par vote; ou permettre aux syndicats et aux sociétés de revenir dans le jeu. La première de ces solutions apportera peu de changement, compte tenu du fait que la plupart des dons se chiffrent à 200 \$ ou moins. Par conséquent, l'augmentation de la limite des contributions profiterait seulement aux donateurs plus aisés qui sont capables de faire de plus gros dons – et, bien sûr, à ceux qui profitent de leurs dons. Les participants à la table ronde n'étaient pas en faveur de mettre en application une nouvelle forme de financement direct de l'État ou de revenir à la subvention par vote. Et enfin, le retour aux dons des sociétés et des syndicats n'est pas réalisable sur le plan politique, et il réduirait l'équilibre entre les contributions publiques et privées que les participants à la table ronde jugeaient souhaitable. Pour ces raisons, **il serait préférable de ne pas toucher aux limites des dépenses et des contributions.**

6. Réduire le seuil du remboursement par l'État.

La plus grande part des finances mises à la disposition des partis politiques provient de contributions privées. Cependant, durant les années de campagne électorale, les contributions privées sont

complétées par le remboursement de 50 pour cent des dépenses d'élection, pour autant que le parti reçoive deux pour cent du vote populaire national ou de cinq pour cent des votes dans les circonscriptions qui ont soutenu des candidats. Les candidats qui reçoivent au moins 10 pour cent des suffrages exprimés dans leur circonscription ont droit à un remboursement pouvant aller jusqu'à 60 pour cent de leurs dépenses électorales.

Nous recommandons que **le seuil de 10 pour cent pour le remboursement des dépenses électorales de chacun des candidats soit réduit à 5 pour cent**. Cela correspond davantage à la limite établie pour les partis politiques et réduit le risque financier pour les candidats crédibles. Actuellement, si un candidat remporte neuf pour cent des votes, il ou elle n'est pas admissible au remboursement, même si près d'un électeur sur dix l'a appuyé. Le seuil de 10 pour cent fait en sorte que les candidats secondaires mais non marginaux, qui participent à la vitalité du débat démocratique, sont inutilement et injustement désavantagés.

7. Réglementer les contributions en nature en imposant des sanctions administratives.

Il est plus facile de réglementer les contributions financières que de réglementer les contributions non monétaires ou en nature. L'argent laisse des traces, mais les contributions en nature sont plus difficiles à retracer. La *Loi électorale du Canada* définit les contributions en nature comme des dons de biens ou de services; ils sont assujettis aux limites de contributions et de dépenses tout comme les contributions financières. Le montant d'une contribution non monétaire est calculé en fonction de sa valeur commerciale, soit le montant le moins élevé chargé au moment où le service ou le bien a été fourni.

Il est difficile d'atteindre une transparence totale lorsqu'il s'agit de contributions non monétaires. Si les entités politiques enfreignent ces règles, en acceptant des contributions non monétaires sans les consigner, comment peut-on le savoir? Le moyen de le savoir dépend en grande partie de la dénonciation, qui peut être efficace dans certains cas, mais certainement pas dans tous les cas.

Compte tenu de la difficulté à détecter les contributions en nature non déclarées, **nous recommandons qu'Élections Canada prenne des mesures pédagogiques pour sensibiliser les gens aux pénalités imposées dans les cas de non-conformité**, qui peuvent comprendre des amendes, l'emprisonnement et des services communautaires, et que **la *Loi électorale du Canada* soit amendée afin d'appliquer des sanctions administratives pécuniaires, en plus des sanctions pénales**. Après l'élection de 2011, le député conservateur Dean Del Mastro a été reconnu coupable d'une infraction à la *Loi électorale du Canada* pour des dépenses excessives et a été condamné à 30 jours de prison et à quatre mois de résidence surveillée. Ce type de situation pourrait être utilisé comme exemple pour attirer l'attention des gens sur le fait qu'il y a des conséquences graves si une

personne est reconnue coupable d'avoir volontairement dépassé le plafond légal de dépenses électorales.

Dans le rapport du directeur général des élections soumis après la 42^e élection générale, le directeur général d'alors, Marc Mayrand, a recommandé l'inclusion de sanctions administratives pécuniaires (SAP) dans les parties de la *Loi électorale du Canada* qui portent sur le financement politique et les communications. Il justifiait sa recommandation par le fait que les SAP fournissent un régime de conformité de rechange au modèle de mise en application du droit pénal, qui est plus onéreux et coûteux à mettre en application et stigmatise davantage les personnes qui sont accusées ou trouvées coupables d'avoir enfreint les règles, les SAP sont une incitation à se conformer puisqu'on applique une sanction pécuniaire en cas de non-conformité.

Bien que les SAP soient une mesure raisonnable, il est bon de noter que leur utilisation par d'autres agents du Parlement, notamment le commissaire aux conflits d'intérêt et à l'éthique, a fait l'objet de certaines critiques puisqu'on est d'avis qu'elles correspondent à une simple tape sur les doigts. Ici encore, la vraie punition dans un régime de SAP n'est pas l'amende, mais le coût politique découlant du fait d'avoir été jugé non conforme.

8. Augmenter la transparence des médias sociaux et du micro-ciblage.

La publicité politique et les méthodes de campagne ont considérablement changé au cours des dernières années. La technologie numérique modifie l'ancien modèle des médias de masse. La publicité télévisée aux heures de grande écoute a longtemps été considérée comme l'instrument le plus efficace de communication avec les électeurs, habituellement sous forme de grands blocs. De plus en plus, les intervenants politiques choisissent plutôt de présenter des centaines de milliers de messages personnalisés avec soin à des petits groupes d'électeurs. Les entités politiques peuvent utiliser des campagnes de micro messages ciblés pour adapter les messages spécialement aux intérêts, préférences et comportements du public cible, à partir des données extraites de leurs interactions en ligne – et parfois hors ligne.

Mais ces messages étroitement ciblés sont moins publiques et transparents que les formes de publicité classiques, ce qui fait qu'il est plus difficile de s'assurer que les électeurs tiennent compte du contenu des messages. Qui achète la publicité? À qui s'adressent les messages? Quels sont les messages et à quelle norme de vérité sont-ils tenus? Le micro-ciblage détourne de la transparence et compromet la responsabilité. Il existe un grand risque que des renseignements erronés et des fausses nouvelles nuisent à la capacité des gens de participer à la démocratie d'une manière éclairée. Le fond de la question n'est pas l'argent, il consiste à maintenir l'intégrité des élections en protégeant les électeurs du contenu trompeur ou erroné de la publicité, ou à tout le moins de le montrer clairement.

Essentiellement, la technologie a élargi les règles du jeu tout en les rendant moins uniformes entre les médias traditionnels et les médias numériques. Par conséquent, les organismes de réglementation doivent faire du rattrapage.

Nous recommandons les mesures suivantes pour augmenter la transparence dans les campagnes de l'ère numérique : que les entités politiques soient tenues de fournir à Élections Canada un registre quotidien des micro-messages ciblés, la clientèle cible de chaque annonce publicitaire, où celle-ci a été diffusée, et qui l'a achetée.

En outre, le bureau d'Élections Canada devrait être tenu de rendre l'information publique et de faire en sorte qu'on puisse la consulter dans 24 heures, sinon en temps réel, afin que les affirmations puissent être vérifiées et récusées au besoin durant la campagne. Cela n'empêcherait pas les intervenants politiques d'utiliser les micro-messages ciblés, une idée qui peut sembler alléchante, mais qui est maladroite et qui ne résisterait certainement pas à une contestation fondée sur la Charte. Mais la sensibilisation, la transparence et la responsabilité seraient améliorées durant la campagne électorale au moment le plus délicat de notre vie démocratique.

Le Forum des politiques publiques recommande qu'Élections Canada fasse des recherches sur l'information payée ou non payée qui circule dans les systèmes modernes d'information politique, de façon à comprendre les développements dynamiques dans l'écosystème médiatique et pour être en mesure de réagir, au besoin, et de recommander des politiques pour aborder les questions nouvelles.

Les recommandations ci-dessus contribueront grandement à la modernisation des règles financières électorales en augmentant la transparence et en uniformisant les règles du jeu. Les élections sont des moments de vérité pour les sociétés démocratiques et il revient aux gouvernements de s'assurer que les agents électoraux ont les moyens de mettre en application les règles et de suivre l'évolution constante.

CONCLUSION

Comme pour tout le reste dans la société contemporaine, la technologie modifie les capacités privées et les attentes du public. Le monde évolue plus rapidement. Les frontières sont plus poreuses. Certaines choses sont automatiquement plus transparentes, d'autres plus opaques. Les valeurs changent.

Le monde virtuel offre de nouveaux outils d'organisation et favorise un plus grand sens de l'autonomie chez les personnes et les groupes. Il est devenu un nouveau jardin public et les débats politiques y gravitent. Cela ouvre la voie à une plus grande participation au débat démocratique et entraîne de nouveaux risques pour l'intégrité de cette participation, comme le démontre la propagation de la haine contre des personnes et des groupes et la diffusion concertée et déguisée de faussetés ayant pour but de mal informer et d'embrouiller les électeurs. Cela facilite la participation étrangère et l'influence sur les campagnes électorales au pays.

Les régulateurs électoraux doivent être sensibles à ces tendances afin de conserver leur degré de pertinence élevé et leur légitimité, surtout dans une ère où la confiance de la population est à la baisse.

L'argent est nécessaire en politique (les campagnes électorales ne peuvent être menées sans argent; les idées ne peuvent être communiquées) et peut constituer un obstacle à l'équité. Des élections libres et équitables représentent l'expression ultime de notre démocratie. De nouveaux risques à l'intégrité du processus et, par conséquent, au droit précieux des citoyens de faire des choix totalement éclairés surgissent régulièrement. Il revient aux gouvernements et aux organismes de réglementation de s'assurer que ces risques font continuellement l'objet d'une révision et sont réglés sans tarder. On doit toujours miser sur la transparence et sur des règles du jeu équitables.

Les recommandations contenues dans le présent rapport ont pour but de faire en sorte que le Canada conserve son rôle de chef de file international en ce qui a trait à l'intégrité de ses élections. La première ligne de défense est la transparence, la deuxième est l'équité des règles du jeu, ou du moins une ligne qui ne favorise pas les tiers. À mesure que les circonstances dynamiques évoluent, des menaces plus graves pourraient exiger des réactions plus vigoureuses. Dans certains domaines, spécialement ceux qui concernent les nouveaux risques découlant de fausses nouvelles, qui soulèvent des questions délicates sur la liberté d'expression, il faudra approfondir la recherche et la réflexion. Dans d'autres domaines, ce rapport énonce des moyens d'action immédiats à l'approche de la prochaine élection générale fédérale qui aura lieu en 2019, et au-delà.

PARTICIPANTS DE LA TABLE RONDE

Michael Atkinson

Professeur, Johnson Shoyama Graduate School of Public Policy et membre associé, Département des sciences politiques

Université de la Saskatchewan

Pauline Beange

Enseignante, Sciences politiques

Université de Toronto

Karl Bélanger

Président

Traxxion Strategies

Michel Cormier

Directeur général, Information et Affaires publiques, Services français

Société Radio-Canada

Hugo Cyr

Doyen, Faculté de science politique et de droit

Université du Québec à Montréal

Tom Flanagan

Professeur émérite de sciences politiques

Université de Calgary

Alice Funke

Éditrice

Pundits' Guide to Canadian Federal Elections

Edward Greenspon

Président-directeur général

Forum des politiques publiques

Jane Hilderman

Directrice générale

Samara Canada

John Laschinger

Directeur principal de recherche

Northstar

Anne Lawson

Avocate générale et directrice principale

Services juridiques

Élections Canada

Richard Mahoney

Co-président, Politique gouvernementale et publique

McMillan s.r.l.

Antonia Maioni

Doyenne de la faculté des arts, Professeur de sciences politiques

Université McGill

Louis Massicotte

Professeur titulaire de sciences politiques

Université Laval

Jeff Merrett

Directeur, Affaires réglementaires et systèmes

Élections Canada

Michael Pal

Professeur et Directeur du Groupe de droit public à la Faculté de Common Law

Université d'Ottawa

Stéphane Perrault

Directeur général des élections par intérim

Élections Canada

Heather Scoffield

Chef de bureau, Ottawa

La Presse canadienne

Robin Sears

Directeur principal

Earnscliffe Strategy Group

Lori Turnbull

Professeure agrégée en sciences politiques

Université Dalhousie

Lisa Young

Vice-rectrice et doyenne, Études supérieures

Université de Calgary



**FORUM DES
POLITIQUES
PUBLIQUES**