

Rapport du commissaire aux allocations
sur les allocations annuelles
des partis politiques inscrits du Manitoba

19 février 2013

Paul G. Thomas,
commissaire aux allocations

Paul G. Thomas, Ph. D., O. M.
Professeur émérite en
sciences politiques
Collège St. John's
92, chemin Dysart
Winnipeg (Manitoba) R3T 2N2

Monsieur Daryl Reid
Président de l'Assemblée législative
Palais législatif, pièce 244
450, Broadway
Winnipeg (Manitoba) R3C 0V8

Le 19 février 2013

Monsieur,

J'ai l'honneur de vous présenter le Rapport sur les allocations des partis politiques inscrits du Manitoba. Il vous est présenté en vertu du paragraphe 81(4) de la *Loi sur le financement des élections*, qui stipule que le président doit déposer le rapport du commissaire aux allocations devant l'Assemblée dans les 15 premiers jours de séance qui suivent sa réception.

Conformément au paragraphe 81(5) de la *Loi sur le financement des élections*, le plus rapidement possible après avoir remis son rapport au président de l'Assemblée, le commissaire aux allocations doit prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre de ses décisions.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Le commissaire aux allocations,

A handwritten signature in black ink that reads "Paul G. Thomas". The signature is written in a cursive, flowing style.

Paul G. Thomas, Ph. D., O. M.

Table des matières

Sommaire	5
Les partis politiques et la démocratie	9
Le contexte du Manitoba	13
La nomination et le mandat du commissaire aux allocations	19
L'approche suivie par le commissaire aux allocations	23
Les principes et les critères qui sous-tendent les allocations	27
Les possibilités examinées pour déterminer le montant global des allocations et leur répartition parmi les partis politiques inscrits	31
Les coûts du programme d'allocations pour le Trésor	41
Les règlements, l'application et la conformité	55
Décisions et recommandations	57
Sommaire des recommandations	77
Sommaire des décisions	77
Les prochaines étapes	81
Conclusion	83
Annexes	85

Sommaire

Le présent rapport fait suite à la *Loi sur le financement des élections*, une loi qui a été adoptée par l'Assemblée législative du Manitoba en juin 2012. Cette loi a éliminé l'ancien programme d'allocations annuelles aux partis politiques inscrits. Elle a prévu aussi la nomination d'un commissaire aux allocations indépendant chargé de décider, en tenant compte de divers facteurs, des modalités d'un nouveau programme d'allocations. Selon cette loi, le gouvernement ne peut nommer le commissaire qu'après avoir consulté les autres partis inscrits.

Le 15 novembre 2012, Paul Thomas, professeur, a été nommé commissaire et a reçu le mandat de remettre dans les trois mois un rapport sur ses décisions relatives aux composantes du nouveau programme d'allocations aux partis.

La première partie du présent rapport décrit le rôle essentiel que jouent les partis dans le système politique du Manitoba. Les partis politiques, autrefois considérés uniquement comme des associations privées, sont aussi devenus au fil du temps des institutions publiques importantes. Un bref survol historique expose la façon dont l'évolution de la perspective s'est traduite par l'adoption graduelle de dispositions législatives sur les activités et le financement des partis.

Deux récentes modifications aux dispositions législatives sur le financement des partis électoraux ont suscité la controverse. La première modification est l'interdiction en 2001 des contributions aux partis électoraux provenant des organismes comme les entreprises, les syndicats et les associations à but non lucratif. La deuxième modification est l'introduction en 2008 d'une allocation annuelle par vote versée aux partis politiques pour compenser partiellement les recettes perdues à la suite de l'interdiction aux organismes de faire des dons. La controverse a amené les deux plus grands partis politiques du Manitoba à refuser leurs allocations. Les trois petits partis du Manitoba ont quant à eux reçu des allocations de 2008 à 2011.

En vertu de la *Loi sur le financement des élections*, le commissaire n'est pas autorisé à résoudre la controverse concernant la légitimité d'un programme d'allocations. La *Loi* impose le versement d'allocations. Le commissaire n'est pas non plus autorisé à apporter des modifications à d'autres lois ou règlements qui régissent le financement des partis politiques. Toutefois, son mandat lui donne beaucoup de latitude pour considérer les facteurs utiles à l'élaboration d'un nouveau programme d'allocations.

La deuxième partie du rapport décrit l'approche du commissaire dans l'exercice de son mandat. Entre autres, le commissaire a consulté la population au moyen d'un site Web qui comprenait notamment un sondage en ligne, et il a publié des avis dans les journaux de la province pour demander aux Manitobains et aux Manitobaines d'exprimer leurs opinions.

De plus, le commissaire a tenu diverses réunions confidentielles avec des représentants de partis politiques et d'autres personnes qui connaissent bien le sujet. Enfin, le commissaire a étudié les modalités du financement des partis politiques dans d'autres collectivités publiques et a notamment effectué une analyse comparative de programmes canadiens d'allocations dans quatre provinces et à l'échelon fédéral.

Dans le rapport, le commissaire définit les principes et les critères directeurs suivants pour l'élaboration du nouveau programme d'allocations :

- la clarté;
- la précision;
- l'abordabilité;
- la prévisibilité;
- l'équité;
- la force exécutoire;
- l'obligation de rendre compte.

En fonction de ces principes et de ces critères, le rapport présente diverses manières possibles de déterminer le montant des allocations à accorder aux partis inscrits, ainsi que plusieurs formules possibles de répartition.

Profitant de la latitude que lui accorde la *Loi sur le financement des élections*, le commissaire a établi un ensemble de décisions exécutoires qui serviront de base au nouveau programme d'allocations, ainsi que deux recommandations à l'intention du gouvernement et de l'Assemblée législative du Manitoba. Le rapport contient également la justification des décisions et des recommandations.

Les principales décisions relatives au nouveau programme d'allocations sont les suivantes :

- Le total des fonds affectés aux allocations ne dépassera pas un plafond annuel de 600 000 \$.
- Les dépenses d'allocations ne seront pas indexées en fonction de l'inflation, mais seront ajustées par le prochain commissaire aux allocations qui sera nommé après les prochaines élections provinciales.

- En cas de contraintes budgétaires importantes, les dépenses d'allocations peuvent être suspendues ou réduites par le gouvernement au moyen d'un projet de loi budgétaire adopté par l'Assemblée législative.
- Les allocations doivent être utilisées pour payer des coûts d'administration, d'exploitation et de conformité des partis politiques et ne doivent pas servir à payer les coûts d'activités partisans, comme les coûts de publicité ou les coûts liés au scrutin.
- Le montant global des allocations sera partagé entre les partis politiques inscrits en fonction des deux calculs suivants : a) on versera un paiement par candidat de 100 \$ par candidat appuyé par un parti aux élections provinciales les plus récentes; b) après avoir déduit tous les paiements par candidat du total des fonds disponibles, on répartira les fonds restants parmi les partis en fonction de la part moyenne de votes valides qu'ils ont obtenus respectivement lors des deux élections générales provinciales précédentes.
- Dans le cas d'un parti qui participe à des élections générales pour la première fois, la partie des allocations fondée sur les votes sera calculée en fonction de la proportion de votes valides obtenus par le parti à ces élections.
- Le paiement réel d'allocations à chacun des partis sera le montant moindre entre les dépenses engagées pour l'administration, le fonctionnement et la conformité du parti et le droit aux allocations établi au moyen de la formule en deux volets.
- Élections Manitoba continuera d'encadrer le fonctionnement du programme d'allocations. Les règles et les lignes directrices existantes seront utilisées pour définir les dépenses générales d'administration, d'exploitation et de conformité.
- Les allocations seront versées aux partis politiques inscrits pour une année donnée après le dépôt de leur rapport financier annuel auprès d'Élections Manitoba. Les partis devront affirmer dans leur rapport que les allocations ont été utilisées uniquement aux fins prévues.
- Si un parti souhaite refuser ses allocations, il peut informer Élections Manitoba de sa demande à l'avance ou rendre les allocations après leur versement. Les partis ne peuvent redemander leurs allocations ultérieurement.

En vertu de la *Loi sur le financement des élections*, les décisions énoncées dans le présent rapport figureront dans des règlements établis par le commissaire et seront rétroactives au mois de janvier 2012.

Dans la catégorie des recommandations à prendre en considération, le commissaire a formulé les deux points suivants :

- il faudrait étudier la possibilité d'ajouter la participation des membres des partis et l'élaboration de politiques aux catégories de dépenses admissibles en vertu du programme d'allocations;
- si le but de la *Loi sur le financement des élections* est d'éliminer complètement l'utilisation des allocations pour les dépenses liées aux campagnes électorales, il faudrait envisager de la modifier pour y préciser que les allocations ne doivent pas être utilisées pour payer des « dépenses électorales », une expression pour laquelle une définition détaillée existe déjà.

La prochaine étape de la mise en œuvre des décisions énoncées dans le présent rapport est la coordination par le commissaire de la promulgation des règlements exécutoires qui seront publiés dans la *Gazette du Manitoba*. En fonction de ces règlements, Élections Manitoba effectuera le calcul en deux volets pour déterminer les allocations auxquelles les partis inscrits ont droit conformément aux nouvelles règles. Les paiements seront rétroactifs jusqu'en 2012.

Le commissaire espère que le présent rapport réussira à renseigner les Manitobains et les Manitobaines sur les allocations aux partis, un sujet important, et que ses décisions concernant les composantes du nouveau programme d'allocations sont justes et équitables. Finalement, le commissaire espère aussi que le nouveau programme d'allocation aidera à entretenir et à renforcer le rôle des partis politiques en tant qu'institutions essentielles de la démocratie au Manitoba.

Les partis politiques et la démocratie

Pratiquement tout le monde s'entend sur le fait que, dans des sociétés étendues géographiquement, spécialisées économiquement et diversifiées socialement, une démocratie saine et dynamique ne peut fonctionner sans des partis politiques organisés, cohérents, responsables et efficaces, et qui sont en mesure d'assurer une représentation active de la population auprès du gouvernement et vice versa, et de créer des liens entre les citoyens et le gouvernement. La plupart des gens conviennent aussi du fait que les partis ont besoin d'argent et d'autres ressources pour remplir différentes fonctions importantes dans le cadre des processus électoraux et gouvernementaux. Toutefois, la façon dont les partis obtiennent et dépensent l'argent nécessaire à leur fonctionnement est souvent mise en doute.

Dans la plupart des démocraties occidentales, au cours du siècle dernier, le financement des partis politiques provenait exclusivement ou principalement de sources privées. Seules des dispositions législatives limitées concernaient les activités des partis. Étant donné la situation, il existait des risques réels et perçus que les principaux donateurs de fonds obtiennent un accès inéquitable aux représentants de l'administration publique, tant aux élus qu'aux fonctionnaires nommés, et aient ainsi une influence disproportionnée et inappropriée sur les processus électoraux et gouvernementaux. Dans tous les systèmes politiques occidentaux, ces risques ont mené à l'adoption de nouvelles dispositions législatives et de règlements d'application pour contrôler le financement et les dépenses des partis politiques, et à la mise en place de diverses formes de financement public pour soutenir une partie des activités des partis. La situation explique aussi l'insistance des demandes de transparence accrue relativement aux façons dont les partis obtiennent et dépensent les fonds qu'ils obtiennent de sources privées et publiques.

Au Canada, les réformes destinées à assurer l'intégrité des processus électoraux et gouvernementaux ont pris de l'ampleur depuis le milieu des années 1960. Les nouvelles lois et leurs règlements d'application visaient à établir un équilibre entre la liberté des personnes et des organismes de participer à diverses formes d'activités politiques, le besoin de promouvoir un accès relativement équitable des particuliers et des organismes aux processus électoraux et gouvernementaux, et l'importance de l'honnêteté et du respect de l'obligation de rendre compte dans le cadre de ces processus.

Pour préserver les principes d'équité politique supposés par les systèmes de représentation et de scrutin, petit à petit, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont mis en place des limites légales aux contributions versées aux partis politiques et aux candidats par les organismes et les particuliers. Des exigences ont également été imposées concernant la déclaration des contributions qui dépassent une certaine somme de sorte que la population puisse connaître les organismes et les personnes qui tentent d'influencer les processus électoraux et gouvernementaux.

Des crédits d'impôt pour les contributions aux partis politiques et aux campagnes électorales des candidats ont aussi été mis en place comme moyen d'encourager la participation citoyenne, d'apporter aux partis un soutien financier accru et de réduire la dépendance aux grands donateurs, comme les particuliers fortunés, les entreprises et les syndicats.

Les réformes des lois sur le financement des élections, qui ont commencé au Québec dans les années 1960, ont aussi découlé d'une insistance de plus en plus grande pour que la population puisse participer le plus directement possible au processus politique. On a constaté à ce moment le début d'un déclin de la confiance du public envers les politiciens et les institutions politiques telles que les partis politiques. À quelques grandes exceptions près, l'effritement de la confiance se poursuit à ce jour. Les causes du désenchantement de la population envers le processus politique sont trop nombreuses pour être analysées dans le présent rapport. Toutefois, les scandales financiers du milieu politique ont été un des facteurs qui ont contribué au développement du climat de méfiance, de cynisme même, dans lequel une grande partie de la population considère que les hommes et les femmes politiques, ainsi que les partis politiques, sont chacun au service de leurs propres intérêts.

Pour de bonnes ou de mauvaises raisons, les Canadiens et les Canadiennes n'ont plus la haute estime qu'ils avaient pour les partis et les politiciens pendant la première moitié du 20^e siècle. Pourtant, paradoxalement, les sondages d'opinion indiquent que la plupart des Canadiens et des Canadiennes continuent de penser que des partis politiques et des politiciens responsables et attentifs sont essentiels à la santé de la démocratie. La majorité des Canadiens et des Canadiennes pensent aussi que les partis et les représentants élus ont besoin d'argent et d'autres ressources pour faire leur travail. Toutefois, les sommes dont les partis ont besoin et la manière dont ils l'obtiennent et la dépensent sont des questions qui sont devenues litigieuses au Canada et dans bien d'autres démocraties occidentales.

L'état des finances publiques est une autre tendance qui justifie de façon générale la production du présent rapport. Par comparaison avec la situation qui a prévalu pendant des décennies précédentes, plus qu'avant, la population est consciente de la richesse limitée du secteur public et semble résister davantage aux hausses d'impôt. Par conséquent, les gouvernements doivent partout relever le grand défi financier d'équilibrer leur budget tout en tentant de répondre aux nombreuses demandes de fonds publics. Compte tenu de la situation, des critiques remettent en question la nécessité d'un financement public des partis.

De plus, fait inquiétant, on semble être entré dans une période de campagne électorale permanente au cours de laquelle les activités et les techniques utilisées pour gagner les élections sont mises en œuvre à l'Assemblée législative tant dans les processus du gouvernement que dans ceux de l'opposition. Les sondages d'opinion indiquent que les contribuables n'aiment pas que leur argent soit consacré à des activités liées aux campagnes électorales, comme la publicité négative et les activités liées au scrutin, en particulier en dehors des périodes officielles de campagne électorale.

En résumé, le désenchantement de la population en ce qui concerne la politique et la prudence financière requise dans le secteur public ont suscité des débats au Canada et dans d'autres pays sur le juste équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques. Le système politique du Manitoba n'a pas échappé aux controverses. Cela dit, il convient de faire remarquer d'emblée que les problèmes et les scandales financiers dans la vie politique manitobaine n'ont jamais atteint le degré de gravité de ce qui s'est passé dans d'autres provinces du Canada, au Royaume-Uni et en particulier aux États-Unis.

La prochaine partie du rapport expose brièvement les événements historiques et actuels qui ont donné lieu dans la province à l'adoption par l'Assemblée législative du Manitoba d'une loi qui prévoit la nomination d'un commissaire aux allocations chargé de décider du total des fonds publics à consacrer aux allocations, des activités que les allocations financeront, de la répartition des allocations parmi les partis et des exigences de reddition de compte qui seront rattachées à la réception des fonds publics.

Le contexte du Manitoba

De nos jours, le système de gouvernement du Manitoba, formé d'un cabinet et d'une assemblée législative, est devenu, à de nombreux égards, un gouvernement de parti. Le système suppose que les partis politiques sont solides et responsables, et il aide à promouvoir leur existence. Les partis remplissent diverses fonctions essentielles au sein du système. De façon très générale, les partis aident à créer des liens entre la société et le gouvernement, proposent de nouvelles idées de politiques publiques, aident à informer la population et à orienter l'opinion publique, représentent des valeurs et des intérêts divers au sein du processus politique, donnent aux citoyens les moyens de participer au processus politique et aident à recruter et à élire des dirigeants pour des postes dans la fonction publique.

Concrètement, les partis sont essentiels à l'exercice des rôles du gouvernement et de l'opposition. C'est le parti au pouvoir qui prend la plupart des décisions en ce qui concerne les mesures législatives et les dépenses. Normalement, les gouvernements ne sont pas obligés d'en arriver à des compromis avec les partis de l'opposition pour faire approuver leurs lois et leurs dépenses à l'Assemblée législative. Toutefois, avec l'autorité et le contrôle vient la responsabilisation sous la forme de crédit politique ou de blâme pour l'action ou l'inaction du gouvernement.

Parallèlement, d'autres partis politiques remplissent le rôle essentiel de former une opposition responsable et de critiquer le gouvernement, à l'Assemblée législative et ailleurs, et ce, de façon continue. Pour permettre l'exercice de ce rôle, l'opposition officielle et souvent d'autres partis de l'opposition sont visés par une reconnaissance distincte, un soutien dans les lois, les règles parlementaires et les budgets de l'Assemblée législative. Dans leur rôle de critique, les partis de l'opposition aident à mieux faire comprendre les enjeux, ainsi qu'à former, à traduire et à mobiliser des opinions et d'autres idées essentielles sur le contenu des politiques et leurs processus d'élaboration. Les partis de l'opposition représentent ainsi d'autres « gouvernements en attente » et permettent donc, après des élections équitables et libres, la transmission pacifique du pouvoir entre des organismes politiques rivaux qui cherchent à obtenir un mandat du public.

Comme d'autres provinces et des territoires du Canada, le Manitoba en est venu graduellement à reconnaître l'importance centrale des partis politiques dans une saine démocratie au moyen de l'adoption de diverses lois et de la prestation de différentes formes d'aide financière directe et indirecte aux partis. Le présent rapport porte principalement sur la mise en œuvre du concept d'allocations annuelles aux partis politiques inscrits admissibles. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de présenter un historique détaillé des composantes juridiques et financières du système manitobain de réglementation et de soutien des partis, notamment les dispositions juridiques et administratives qui régissent les finances de ceux-ci. Néanmoins, un bref survol du système est important pour situer dans un contexte historique la création du poste de commissaire aux allocations et les décisions qu'il est appelé à prendre.

Depuis la création du Manitoba en 1870 jusqu'à aujourd'hui, les lois électorales provinciales ont reflété le développement de la démocratie dans la province. Seulement les grandes lignes de l'évolution historique des lois électorales provinciales seront présentées ici afin de montrer la modification au fil du temps de notre compréhension des exigences légales et financières nécessaires à un processus démocratique ouvert, accessible, équitable, honnête et sain.

Au début, en vertu de la loi électorale du Manitoba (*The Manitoba Election Act*), seuls les hommes qui possédaient des biens immobiliers avaient le droit de voter. En 1888, l'exigence de posséder des biens immobiliers a été abolie et le scrutin secret a été mis en place pour la première fois. Une autre étape importante a été franchie en 1916 lorsque le Manitoba est devenu la première province à donner le droit de vote aux femmes.

Au fil des ans, différentes modifications ont été apportées aux lois afin d'établir le nombre de sièges à l'Assemblée législative et le type de scrutin (majorité relative versus représentation proportionnelle) utilisé pour élire les membres de l'Assemblée législative (les députés). En 1957, le Manitoba a été la première province à créer une commission indépendante chargée de revoir les limites des circonscriptions en fonction de l'évolution de la population. En 1969, l'âge électoral a diminué et est passé de 21 ans à 18 ans.

Des modifications importantes ont été apportées aux lois électorales en 1980. Un bureau indépendant de l'Assemblée législative, le Bureau du directeur général des élections, a été créé pour assurer la tenue d'élections libres et justes. La *Loi sur le financement des campagnes électorales* a été adoptée. Elle a imposé aux partis des limites à leurs dépenses de publicité, a établi un système de crédit d'impôt sur le revenu pour les contributions aux partis politiques inscrits et a exigé la divulgation des noms des donateurs et le montant de leurs contributions qui dépassaient une somme précise. En 1985, les limites des dépenses ont été élargies pour viser désormais toutes les dépenses, pas seulement celles liées à la publicité, et on a commencé à rembourser partiellement des dépenses des partis et des candidats qui étaient attestées par des pièces justificatives.

Le prochain grand ensemble de modifications aux lois électorales a été mis en place en 1988. Les modifications à la *Loi électorale* apportées alors qui concernent le présent rapport ont consisté en un renforcement des pouvoirs d'enquête du directeur général des élections et une augmentation des peines en cas d'infraction électorale. Pour ce qui est de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, on a alors clarifié la définition des dépenses électorales, éliminé les limites des dépenses de publicité, renforcé les règles concernant la déclaration des contributions aux partis et aux campagnes électorales des candidats et accru les pouvoirs d'Élections Manitoba d'exiger la conformité et de faire appliquer les lois.

En 2000, des modifications apportées à la *Loi sur le financement des campagnes électorales* ont banni les contributions politiques venant des entreprises, des syndicats, des organismes à but non lucratif et des personnes qui ne résident pas normalement dans la province. Autrement dit, les contributions pouvaient provenir seulement de personnes qui résident normalement dans la province. Les modifications ont également imposé un plafond de 3 000 \$ aux dons annuels des particuliers, fixé une limite de 5 000 \$ aux dépenses de publicité effectuées par des tiers en période de campagne électorale (cette limite n'est toujours pas entrée en vigueur) et établi un plafond de 50 000 \$ par année pour la publicité d'un parti lors des années non électorales. Les nouvelles dispositions devaient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Les dons venant d'organismes comme les entreprises et les syndicats étaient auparavant admissibles à des crédits d'impôt pour les contributions politiques, et l'élimination de ces contributions a représenté une économie publique, car elles ne pouvaient plus être déduites des recettes pour permettre à ces organismes de payer moins d'impôt.

En 2008, l'Assemblée législative a adopté diverses modifications à la *Loi électorale* et à la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. En résumé, les modifications ont instauré les changements suivants :

- l'adoption d'élections à date fixe;
- une interdiction de toute publicité gouvernementale dès 90 jours avant la date prévue des élections;
- la création d'allocations annuelles aux partis politiques en fonction des votes obtenus aux élections générales précédentes (des précisions suivront);
- l'adoption de limites annuelles de publicité en dehors de la période électorale l'année d'élections à date fixe (les limites ont été fixées à 250 000 \$ pour les partis et à 6 000 \$ pour les candidats);
- la limite annuelle de publicité de 50 000 \$ par parti a été éliminée.

Dans le cadre du débat à l'Assemblée législative sur les changements susmentionnés à la *Loi électorale* et à la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, divers éléments non exigés par les lois ont suscité la controverse et la prise de certaines mesures, entre autres :

- une augmentation du plafond existant des dépenses de publicité des caucus des partis et des membres individuels de l'Assemblée législative pendant les années non électorales;
- l'exigence que les caucus des partis déposent des rapports annuels sur les allocations annuelles qu'ils reçoivent à des fins de recherche ou d'autres activités;

- l'adoption de lignes directrices, approuvées de manière consensuelle par la Commission de régulation de l'Assemblée législative, concernant l'interdiction d'utiliser les allocations versées aux caucus et aux députés pour des communications étroitement partisans.

Ce présent survol historique des modifications apportées aux lois électorales du Manitoba était nécessairement sélectif. De plus amples renseignements sont publiés sur le site Web d'Élections Manitoba, à l'adresse suivante : www.elections.mb.ca. Bien qu'Élections Manitoba soit la source de la plupart des renseignements fournis ci-dessus, je m'empresse de préciser que l'organisme n'est pas responsable de la sélection des éléments présentés ni de l'interprétation de l'importance de ces éléments.

En résumé, entre 1870 et 2008, le Manitoba a progressé vers la mise en valeur du rôle de pivot que jouent les partis politiques dans le développement et la consolidation de la démocratie. On a remarqué une nette tendance vers la reconnaissance du fait que les partis sont à la fois des associations privées bénévoles et des institutions publiques au service de la société. En réponse aux concepts changeants de participation démocratique et aux craintes de corruption, on a constaté une tendance lente, mais certaine, vers la réglementation de certaines activités des partis politiques.

Une autre tendance observée est la prestation de diverses formes de soutien financier et non financier aux partis politiques tant dans le cadre de leurs activités de campagne électorale que de leurs activités hors campagne électorale, y compris un soutien à leurs rôles dans le processus législatif, au moyen de mécanismes comme un salaire bonifié pour le chef de l'opposition officielle, des allocations aux députés pour faire fonctionner leur bureau de circonscription et des fonds pour les bureaux de recherche des caucus. Le résultat actuel est que le Manitoba, comme de nombreuses autres démocraties, a recours à un système public et privé mixte pour le fonctionnement, la réglementation, le financement et le soutien des partis politiques.

Parmi les objectifs déclarés des réformes adoptées au fil des ans, citons l'accroissement de la participation de la population, de l'équité, de l'intégrité, de la transparence et du respect de l'obligation de rendre compte. À certains moments, le Manitoba a été à l'avant-garde, et, à d'autres moments, il a emboîté le pas à d'autres systèmes politiques canadiens et non canadiens dans l'adoption de réformes visant à renforcer la démocratie.

En 2008, le système manitobain de réglementation et de soutien des partis politiques possédait toutes ou presque toutes les composantes que l'on trouve au niveau national et dans nombre d'autres provinces. De façon générale, les principales composantes sont les suivantes :

- des limites de dépenses imposées aux partis et aux candidats, y compris des limites des dépenses de publicité des partis et des candidats;
- des limites des contributions annuelles, lesquelles fixent un plafond des dons faits aux partis, aux candidats, aux associations de circonscription et aux candidats à la direction d'un parti, et permettent uniquement aux particuliers qui résident dans la province de verser des contributions;
- un principe de transparence fondé sur la présentation dans des rapports destinés au public des noms de tous les donateurs de plus de 250 \$, y compris des personnes qui ont fait des dons aux candidats à la direction d'un parti, et des dépenses effectuées par les partis, les candidats, les associations de circonscription et les candidats à la direction d'un parti;
- un financement public sous la forme de crédits d'impôt pour les contributions politiques (selon une échelle mobile fondée sur le montant), de remboursements de dépenses électorales des partis et des candidats (d'après l'atteinte d'un seuil minimal de votes obtenus), d'aides pour la vérification et d'allocations annuelles versées aux partis politiques inscrits (des précisions sont présentées plus loin dans le texte).
- un commissaire aux élections existe pour enquêter sur les infractions à la *Loi électorale* et à la *Loi sur le financement des compagnes électorales*;
- les partis inscrits ont aussi accepté de se conformer à un code d'éthique commun, qui a été élaboré par consensus avec l'aide d'Élections Manitoba et qui comprend une autoréglementation de chacun des partis.

Dans la plupart des cas, la consultation de tous les partis et la recherche d'un consensus ont précédé l'élaboration et l'adoption des éléments contenus dans les lois, les règlements d'application et les politiques administratives. Certains changements ont été plus controversés que d'autres et les gouvernements de différents horizons politiques ont estimé en temps et lieu qu'il était nécessaire d'agir sans le consentement de tous les partis. Cela nous mène aux origines du processus actuel d'élaboration et de mise en œuvre d'un nouveau programme d'allocations pour soutenir financièrement les partis politiques inscrits du Manitoba.

La nomination et le mandat du commissaire aux allocations

Le présent processus d'établissement d'un nouveau programme d'allocations aux partis fait suite à une controverse à l'Assemblée législative du Manitoba et dans la société manitobaine en général concernant l'interdiction en 2001 des dons aux partis politiques et aux candidats venant des entreprises, des syndicats et des organismes à but non lucratif, et l'adoption en 2008 des allocations annuelles aux partis inscrits.

Il n'y a pas lieu de s'étendre longuement sur la controverse. Rappelons simplement qu'il y avait une divergence de principe sur la politique publique entre le parti au pouvoir et l'opposition officielle qui n'a pas pu être résolue dans le cadre des débats à l'Assemblée législative ni par des négociations entre les partis. Les projets de loi portant sur l'interdiction des contributions des organismes aux partis et la compensation de la perte de recettes des partis découlant de cette interdiction par le versement d'allocations ont été présentés par des gouvernements du Nouveau Parti démocratique. L'opposition officielle formée par le Parti progressiste-conservateur a voté contre l'adoption de ces projets de loi et a refusé d'accepter les allocations. Le Nouveau Parti démocratique, après des discussions internes, a décidé de renoncer aussi aux allocations. Les refus de ces deux partis ont fait en sorte que de 2009 à 2011, les seuls partis admissibles qui ont accepté les allocations sont le Parti libéral du Manitoba, le Parti vert du Manitoba et le Parti communiste du Canada – Manitoba (CPC-M).

En vertu de l'ancien programme, le montant des allocations payables à un parti en particulier était calculé d'après le nombre de votes obtenus par le parti aux dernières élections générales, jusqu'à un maximum annuel de 250 000 \$, ou le total annuel des dépenses administratives engagées, selon la somme la plus petite des deux. Une disposition législative prévoyait également un paiement minimum de 10 000 \$ lorsqu'un parti faisait élire au moins un député à l'Assemblée législative. De plus, un parti qui ne faisait élire aucun député, quel que soit le nombre de votes obtenus, avait droit à un paiement de base de 600 \$. Le tableau 1 présente les montants d'allocations de l'ancien programme d'allocations calculés à partir des résultats des élections générales de 2007.

Tableau 1 —**Allocations annuelles calculées d'après le nombre de votes valides reçus par les partis aux élections générales de 2007**

Parti politique	Total des votes valides exprimés	Votes valides reçus par le parti	Pourcentage du total des votes valides	Taux	Somme en fonction des votes valides	Montant des allocations
NPD	418 390	200 834	48,00 %	1,25 \$	251 042,50 \$	250 000,00 \$
PC	418 390	158 511	37,89 %	1,25 \$	198 138,75 \$	198 138,75 \$
Libéral	418 390	51 857	12,39 %	1,25 \$	64 821,25 \$	64 821,25 \$
Vert	418 390	5 586	1,34 %	1,25 \$	6 982,50 \$	6 982,50 \$
CPC-M	418 390	367	0,09 %	1,25 \$	458,75 \$	600,00 \$
Total	418 390	417 155			521 443,75 \$	520 542,50 \$

Étant donné que le parti au pouvoir et l'opposition officielle ont refusé les allocations, le coût de l'ancien de l'ancien pour le Trésor a été de loin inférieur au coût prévu. Le coût de ce programme était déterminé en fonction des divers facteurs suivants : le nombre total de votes valides exprimés, les dépenses administratives engagées par les partis et attestées par des pièces justificatives, les partis qui ont élu un ou plusieurs députés et qui étaient admissibles à la somme de 10 000 \$ et les partis qui n'ont pas élu de député, mais qui avaient droit à l'allocation de base de 600 \$. D'autres observations sur l'ancien programme d'allocations sont présentées plus loin dans le présent rapport.

L'expérience de l'ancien programme d'allocations depuis 2008 a incité le gouvernement du Manitoba actuel à ajouter au projet de loi 33, lequel a été déposé le 17 mai 2012, une partie sur la nomination d'un commissaire indépendant aux allocations chargé d'élaborer un nouveau programme d'allocations aux partis. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 14 juin 2012.

Toutefois, ce ne sont pas toutes les parties du projet de loi qui ont été promulguées à cette date. La partie 11, qui porte sur la nomination et les fonctions du commissaire aux allocations, est entrée en vigueur le 14 juin 2012. L'annexe A reproduit la partie 11 de la nouvelle *Loi sur le financement des élections*. (Tant le contenu de l'ancienne *Loi sur le financement des campagnes électorales* que la partie 11 de la *Loi sur le financement des élections* sont actuellement en vigueur et les références aux deux documents législatifs différents, même si elles peuvent prêter à confusion, sont intentionnelles.) En vertu du paragraphe 80(2) de la *Loi sur le financement des élections*, le gouvernement doit nommer une personne au poste de commissaire aux allocations seulement après avoir consulté les chefs des partis politiques inscrits.

Le 14 septembre 2012, le gouvernement du Manitoba a annoncé la nomination de William Neville, professeur, comme premier commissaire aux allocations de la province. Par la suite, M. Neville a dû renoncer à sa nomination pour des raisons personnelles. Le 15 novembre 2012, Paul Thomas, aussi professeur, a été nommé pour le remplacer.

La *Loi sur le financement des élections* prévoit que le commissaire doit remettre son rapport au président de l'Assemblée législative dans un délai de trois mois à partir de la date de sa nomination, ce qui signifie que le rapport devait être déposé au plus tard le 15 février 2013. La *Loi* prévoit également que le président peut accorder un délai supplémentaire au commissaire si ce dernier en a besoin pour terminer son travail. Le président doit déposer le rapport du commissaire aux allocations devant l'Assemblée législative du Manitoba dans les 15 premiers jours de séance qui suivent sa réception.

Le plus rapidement possible après avoir remis son rapport, le commissaire doit prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre de ses décisions. Les règlements pris par le commissaire entrent en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 2012.

Il est capital de souligner le fait que les décisions du commissaire aux allocations sont définitives. Elles ne seront pas soumises au gouvernement ou à l'Assemblée législative pour examen et modifications.

En vertu de l'article 81 de la *Loi sur le financement des élections*, le commissaire est chargé de prendre diverses décisions relatives à l'élaboration d'un nouveau programme d'allocations aux partis. Toutefois, il convient de faire remarquer que le commissaire n'est pas libre de résoudre la divergence d'opinions entre le parti au pouvoir et l'opposition officielle, à savoir si des allocations annuelles devraient être payées ou non. Le principe selon lequel des allocations seront payées est prescrit dans la *Loi*. Cela signifie que le commissaire doit s'en tenir à déterminer le montant global à verser, les activités de partis qui seront financées par le programme d'allocations, la façon dont les fonds disponibles seront répartis entre les partis politiques admissibles et les exigences à l'égard de la présentation de rapports qui seront rattachées à la réception des allocations.

Plus précisément, le paragraphe 81(1) stipule ceci : « Le commissaire aux allocations détermine :

- le montant des sommes à verser aux partis inscrits à titre d'allocation ou le mode de leur calcul;
- le moment du paiement de l'allocation et son mode de paiement, en un seul ou en plusieurs versements;
- si l'allocation doit être indexée en fonction du coût de la vie — ou pour tout autre motif — et, dans l'affirmative, à quel moment et de quelle façon l'indexation doit être faite;
- toute autre question qu'il juge nécessaire ou souhaitable. »

Le dernier alinéa donne au commissaire beaucoup de latitude et de pouvoir pour déterminer les différentes composantes du nouveau programme d'allocations.

Le paragraphe 81(2) se lit comme suit : « Pour déterminer le montant de l'allocation, le commissaire aux allocations prend en compte tous les facteurs qu'il estime pertinents notamment les suivants :

- les dépenses d'administration et les coûts d'exploitation, notamment les dépenses engagées pour se conformer à la présente loi des partis, compte non tenu des dépenses de publicité et celles liées au scrutin;
- le nombre d'électeurs qui ont voté pour chaque parti inscrit lors des dernières élections générales, le nombre de sièges qu'il a remportés, le nombre de candidats qu'il a appuyés lors des dernières élections générales et tout autre facteur semblable qu'il juge indiqué. »

Le paragraphe 81(2) est clairement permissif et accorde au commissaire beaucoup de souplesse dans la détermination des facteurs à considérer lorsqu'il conçoit le programme d'allocations. Il stipule que le commissaire aux allocations prend en compte — et non pas doit prendre en compte — les deux facteurs énoncés explicitement, ainsi que de tout autre facteur ou ensemble de facteurs qu'il estime pertinents.

De la même manière, le paragraphe 81(3) de la *Loi* est permissif (plutôt que normatif) en ce sens qu'il permet au commissaire, sans le lui exiger, de consulter les personnes et les groupes intéressés avant de prendre une décision.

L'approche suivie par le commissaire aux allocations

En tant que premier commissaire aux allocations du Manitoba, et première personne à occuper un poste semblable au pays, j'étais conscient de la nécessité d'adopter une approche claire, transparente, fondée sur des principes et des données probantes et ouverte à la participation des personnes et des organismes intéressés. Le fait que le commissaire se voit attribuer le pouvoir de prendre des décisions concrètes plutôt que de simplement donner des recommandations d'action renforce le besoin d'un processus rigoureux, équitable, ouvert et responsable. Les décisions du commissaire porteront sur l'utilisation de fonds publics et sur la réglementation du comportement des partis politiques, des sujets qui se sont déjà révélés litigieux. Voilà une raison de plus pour choisir une approche prudente et équilibrée.

Tout en acceptant qu'il y aura forcément des critiques de mes décisions, j'ai tenté d'obtenir le plus de renseignements, de connaissances et de points de vue pertinents possibles pendant les trois mois qui m'ont été accordés pour réaliser le travail, lesquels représentent un délai relativement court. La *Loi sur le financement des élections* prévoit la nomination d'un autre commissaire après les prochaines élections générales (qui auront lieu en octobre 2015 ou en avril 2016), et la personne nommée aura la possibilité de modifier tant le processus que le produit de mon travail.

En premier lieu, j'ai demandé l'aide de Lorne Gibson, ancien directeur général des élections de l'Alberta et auparavant directeur général adjoint des élections au Manitoba. M. Gibson possède à la fois une formation universitaire solide et une connaissance approfondie des aspects pratiques des lois électorales étant donné qu'il a travaillé dans le domaine pendant des dizaines d'années. L'embauche de M. Gibson comme assistant à la logistique et à la recherche n'a pas fait augmenter de beaucoup le coût de l'étude, car elle a fait en sorte de réduire les heures payées au commissaire. Plus important encore, il m'a fait profiter de ses vastes connaissances et de ses contacts dans le domaine, ce qui m'a aidé énormément à comprendre les enjeux, les différentes possibilités et les difficultés de la mise en œuvre des décisions contenues dans le présent rapport.

En deuxième lieu, j'ai rencontré Fred Bryans, directeur général du service d'administration de l'Assemblée législative du Manitoba, et Deborah Campbell, directrice des finances et de l'administration de l'Assemblée législative du Manitoba, pour discuter du plan de travail et du budget du commissaire aux allocations, ainsi que de la logistique relative à la création de publicités et d'un site Web pour la consultation des Manitobains et des Manitobaines. Le bureau du directeur général avait déjà aidé à plusieurs reprises le commissaire indépendant chargé du traitement, des allocations et des prestations de pension des députés, et les conseils qu'il m'a fournis ont été très pratiques et utiles.

En troisième lieu, j'ai réalisé une entrevue d'une heure avec Michael D. Werier, qui a été nommé à deux occasions commissaire chargé du traitement, des allocations et des prestations de pension des députés, afin de remplir un mandat relativement semblable à celui qui m'a été confié. Tant le rapport de M. Werier (septembre 2012) que les conseils qu'il m'a donnés en entrevue étaient judicieux et très utiles concernant la logistique d'une étude comme la mienne et les facteurs pertinents à considérer pour déterminer le montant global des fonds publics à accorder aux partis politiques.

En quatrième lieu, j'ai rencontré des représentantes d'Élections Manitoba, à savoir, Shipra Verma, directrice générale adjointe des élections, et Tracy Nysten, chef de la section du financement électoral. Toutes deux m'ont apporté leur aide professionnelle pour la réalisation de mon étude en s'appuyant sur des années d'expérience dans l'administration de la *Loi électorale* et de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*. Elles m'ont fourni des renseignements concrets sur les pratiques fondées sur les lois électorales au Manitoba et dans d'autres collectivités publiques du Canada. J'ai aussi utilisé abondamment les données sur le financement des partis, y compris les données sur l'ancien programme d'allocations, lesquelles peuvent être obtenues sur le site Web d'Élections Manitoba. Ces données sont citées à plusieurs endroits dans le présent rapport. Bien entendu, je suis responsable de l'exactitude et de l'interprétation du matériel obtenu auprès d'Élections Manitoba.

En cinquième lieu, j'ai publié une annonce dans les journaux pour inviter les personnes et les organismes qui le souhaitaient à me faire part de leurs points de vue sur les composantes d'un nouveau programme d'allocations aux partis. Dès le 8 décembre 2012, des annonces ont paru dans les publications et les journaux quotidiens et hebdomadaires suivants :

- Winnipeg Free Press
- Brandon Sun
- Winnipeg Sun
- Metro News
- Site Web First Perspective
- Portage Daily Graphic
- Swan Valley Star and Times
- La Liberté
- Canstar Weeklies
- Thompson Citizen
- Flin Flon Reminder
- The Pas Opasquia Times
- Steinbach Carillon News
- Thompson Nickel Belt News
- Grassroots News
- Snow Lake Underground Press

Les annonces invitaient les lecteurs à visiter le site Web du commissaire aux allocations (www.allowancecommissionermb.ca), sur lequel on présentait les dispositions législatives qui établissent le poste et le rôle du commissaire.

Le site Web invitait aussi les Manitobains et les Manitobaines à donner leur opinion. Afin de guider la population, le site Web présentait un ensemble de questions, notamment une invitation aux particuliers et aux organismes à fournir les renseignements et les opinions qu'ils jugeaient utiles au travail du commissaire. Le site Web donnait aussi la possibilité aux visiteurs de remplir un sondage en ligne. Les résultats de ce sondage se trouvent à l'annexe B du présent rapport.

En sixième lieu, le 24 novembre 2012, j'ai écrit aux chefs de tous les partis politiques inscrits pour leur demander s'ils souhaitaient me rencontrer pour que je leur explique l'approche relative à l'exécution de mon mandat et pour me faire part de leurs suggestions.

Je leur ai aussi demandé de nommer d'autres représentants de leur parti que je pourrais contacter pour obtenir des conseils et des renseignements supplémentaires. J'ai donc rencontré en personne, dans le cadre de réunions confidentielles, des représentants de trois partis politiques, à savoir, le Parti vert, le Parti libéral du Manitoba et le Nouveau Parti démocratique, lesquels partis m'ont aussi fourni leurs suggestions par écrit. Le Parti communiste du Canada - Manitoba a également fourni ses suggestions par écrit.

En septième lieu, j'ai consulté quatre personnes qui connaissent particulièrement bien les questions de financement des partis en raison de leur participation antérieure à des activités de parti et qui ont déjà transmis leurs observations sur le sujet à des comités ou dans le cadre d'études universitaires.

En huitième lieu, j'ai fait des recherches sur les modalités de financement des partis au Canada et ailleurs dans le monde, en m'attardant en particulier sur les types d'allocations ou de subventions aux partis. Heureusement, j'avais déjà fait des recherches sur le sujet, ce qui a facilité et écourté le travail. À ma demande, Lorne Gibson a préparé un sommaire comparatif des principales caractéristiques des programmes d'allocations à l'échelon fédéral et dans cinq provinces canadiennes où des programmes semblables existent. Ce sommaire comparatif est présenté à l'annexe C du présent rapport.

Comme le fait ressortir la description précédente de mon plan de travail, j'ai reçu une aide et des conseils précieux pour effectuer mon rapport dans le délai imparti de trois mois.

J'aimerais remercier sincèrement tous les Manitobains et les Manitobaines intéressés qui ont répondu à ma demande de suggestions. J'aimerais remercier aussi les représentants des partis politiques qui ont accepté de me rencontrer et de me parler en toute franchise des activités et du financement de leur parti. De plus, les fonctionnaires d'Élections Manitoba, de l'Assemblée législative du Manitoba et des organismes d'autres provinces dans le domaine des élections ont très bien répondu aux demandes d'aide et d'information et ont été très utiles. Lorne Gibson m'a assisté avec brio en ce qui concerne les recherches et la logistique et, fait encore plus important, il m'a donné son avis et fourni ses commentaires tout au long de l'élaboration du présent rapport. Toute l'aide que j'ai reçue a contribué à la pertinence et la qualité du rapport que je vous présente. Naturellement, j'assume l'entière responsabilité de toute erreur, de toute omission ou de tout jugement erroné.

Les principes et les critères qui sous-tendent les allocations

Divers principes et critères ont sous-tendu et influencé la conception du programme d'allocations. Ces principes et critères sont décrits ci-après et plus loin dans le présent rapport, car ils sont liés aux différentes composantes concrètes et précises du nouveau programme d'allocations. Les principes et les critères suivants devraient être reflétés et renforcés par le nouveau programme d'allocations :

- La clarté — La justification du coût total du programme d'allocations et la formule de répartition des allocations aux partis politiques inscrits admissibles à une aide financière devraient être aussi claires et faciles à comprendre que possible.
- La précision — Les allocations devraient se limiter à fournir une aide financière publique seulement pour certaines activités désignées des partis politiques inscrits admissibles. L'affectation de fonds publics devrait s'en tenir aux activités qui découlent des obligations législatives imposées aux partis et des fonctions strictement opérationnelles et administratives nécessaires pour maintenir les partis viables pendant les années non électorales. Les activités liées directement à la concurrence entre les partis et aux campagnes électorales ne devraient pas être financées au moyen des allocations.
- L'abordabilité — Pour différentes raisons, le montant des allocations devrait être relativement modeste. Premièrement, les gouvernements ont des obligations financières serrées et la population leur demande avec insistance d'être prudents dans leurs dépenses. Deuxièmement, des allocations modestes réduiront le risque de dépendance aux fonds publics et continueront d'inciter fortement les partis à obtenir la plus grande partie de leur financement auprès de sources privées. Troisièmement, des allocations modestes destinées à des fins administratives précises limiteront le risque que des fonds soient utilisés pour la réalisation d'activités partisans de campagne électorale, comme la publicité et les activités liées au scrutin, qui sont expressément interdites par la loi. Enfin, l'affectation de fonds publics restreints sera plus facilement acceptée et considérée comme légitime aux yeux des contribuables et des électeurs.
- La prévisibilité — Un programme d'allocations, possiblement assorti d'un plafond des sommes payables annuellement aux partis politiques inscrits, devrait avoir un budget prévisible et stable pendant la période de quatre ans qui sépare les élections à date fixe. Le gouvernement connaîtra ainsi avec une certaine exactitude ses obligations financières et les partis politiques pourront compter sur des fonds précis pour financer leurs activités essentielles de fonctionnement et d'administration.

- L'équité — Le programme d'allocations devrait être équitable envers tous les partis politiques qui sont admissibles aux allocations. L'équité du programme devrait contribuer à la capacité de tous les partis d'exercer efficacement leurs fonctions de former et de représenter l'opinion publique, et de remplir leur rôle en tant que parti du gouvernement ou de l'opposition. Le principe d'équité implique l'exigence de critères clairs et objectifs pour déterminer le montant global à dépenser dans le cadre du programme d'allocations et la répartition des allocations parmi les partis. La formule utilisée pour faire les calculs devrait être assez souple pour tenir compte des divers historiques, structures organisationnelles et mécanismes financiers des différents partis. Par exemple, le principe d'équité pourrait faire en sorte qu'un montant minimum ou un montant de base soit fourni aux nouveaux partis ou aux petits partis afin que le système d'allocations ne maintienne pas le statu quo pour ce qui est de la concurrence entre les partis dans la province.
- L'obligation de rendre compte — Les partis politiques devraient être tenus rigoureusement responsables des fonds qu'ils reçoivent sous forme d'allocations aux partis. Ils devraient s'engager à utiliser les allocations uniquement aux fins admissibles désignées, et ce, avec scrupule et honnêteté. Jusqu'à un certain point, il est possible de confier aux partis le soin de se contrôler et de s'autoréglementer pour ce qui est des dépenses des fonds publics, mais, dans le climat politique actuel de méfiance, la population insistera sur les mécanismes de transparence, le respect de l'obligation de rendre des comptes à la population et la vérification des dépenses liées au programme d'allocations. De plus, en appui à l'obligation de rendre compte, il serait essentiel que les allocations soient versées seulement pour les dépenses réellement engagées et accompagnées de pièces justificatives.
- La force exécutoire — Le programme d'allocations devrait reposer sur des règlements et des procédures administratives clairs rattachés à des sanctions précises en cas de non-respect des obligations de rendre compte. Les règlements et les sanctions devraient être proportionnels aux manquements qu'ils visent à éviter et ne devraient pas imposer un fardeau réglementaire excessif sur les partis politiques qui ajouterait à leurs dépenses de conformité.

Dans la plupart des cas, les principes et les valeurs sont complémentaires et se renforcent mutuellement, mais ils peuvent entrer en conflit, et il faut alors envisager des compromis.

Par exemple, dans une optique d'équité, le programme d'allocations pourrait utiliser une formule de répartition fondée sur un facteur (par exemple, les votes obtenus aux dernières élections générales) ou sur un ensemble de facteurs (par exemple, les votes obtenus, les sièges obtenus, le nombre de membres du parti, les sommes d'argent provenant de sources privées, etc.). L'utilisation de plusieurs facteurs favorise l'équité envers les nouveaux partis, mais une formule complexe pourrait nuire à la clarté, à la compréhension et à la prévisibilité du programme d'allocations.

En prenant des décisions relatives à la conception du programme d'allocations, j'ai tenté de trouver un équilibre entre tous les éléments susmentionnés, mais j'admets que mes décisions sur la façon dont les différents principes et critères interagissent concrètement les uns avec les autres comportent une part de subjectivité. Le défi fondamental, selon moi, est de trouver un équilibre adéquat entre la prestation des fonds essentiels pour appuyer et renforcer le rôle des partis politiques dans la promotion du débat politique, notamment de la participation des membres des partis et de la population à ce débat, et l'assurance de l'utilisation des fonds publics à des fins légitimes de manière transparente et responsable, tout en respectant l'autonomie des partis en tant qu'associations privées et bénévoles de personnes qui partagent des idées semblables.

Les possibilités examinées pour déterminer le montant global des allocations et leur répartition parmi les partis politiques inscrits

La présente partie vise à illustrer le raisonnement sur lequel reposent les décisions qui sont présentées plus loin dans le rapport concernant les dépenses totales et la répartition des fonds dans le cadre du nouveau programme d'allocations. La liste de possibilités a été produite à partir des sources suivantes : une étude comparative des modalités de financement des partis en vigueur ailleurs au Canada et dans d'autres démocraties occidentales; un examen des récents débats au Manitoba sur les allocations aux partis; les conseils confidentiels de représentants de partis inscrits du Manitoba; les suggestions que des particuliers et des organismes intéressés ont transmises au commissaire.

Si on se fie aux modalités en place ailleurs, le nouveau programme d'allocations peut prendre de nombreuses formes différentes. On peut apprendre de ce qui se fait ailleurs, mais il faut prendre soin de ne pas importer des caractéristiques d'autres systèmes politiques qui ne correspondent pas à la taille, aux réalités économiques et financières, aux traditions historiques et à la culture politique du Manitoba. Le commissaire a le pouvoir de prendre des décisions définitives et, en principe, n'a pas à tenir compte de l'acceptabilité politique du nouveau programme. Toutefois, ce serait une erreur de ne pas tenir compte de l'acceptabilité. Le but est de concevoir un programme d'allocations qui soit fondé non seulement sur des principes et des critères rigoureux, mais qui jouit aussi d'une acceptation politique maximale de la part du public et des partis politiques. Cela signifie que le nouveau programme doit être abordable financièrement et rester pratique pour ce qui est de la compréhension, de l'administration et de la conformité aux règles.

Vous trouverez ci-après différentes approches possibles de conception d'un programme fondé sur les principes et les critères présentés à la partie précédente. Ces approches sont exposées pour permettre à la population et aux partis politiques de voir que le processus de prise de décisions s'est fondé sur l'examen de diverses possibilités, ainsi que sur des faits probants et une analyse attentive et équilibrée des avantages et des inconvénients inhérents à chacune des possibilités. J'espère que l'analyse ajoutera à la compréhension du public, à la confiance dans le processus et à l'acceptation des décisions que le commissaire doit prendre.

Possibilité 1

Les allocations annuelles seraient fondées sur les votes obtenus aux plus récentes élections provinciales, et elles prévoiraient un paiement minimum à tous les partis inscrits et un plafond du total des dépenses. Des rapports annuels et des états vérifiés seraient requis.

Cette possibilité est celle qui ressemble le plus à l'ancien programme d'allocations, lequel a été éliminé par l'adoption de la loi qui encadre le présent processus d'élaboration du nouveau programme.

Sur le plan de la clarté, cette possibilité représente une continuité relative de l'ancien programme et, par conséquent, elle devrait être relativement facile à comprendre. Les représentants des partis ont appris à travailler avec l'ancien programme d'allocations, et ils auraient donc peu d'ajustements à faire pour se conformer à un nouveau programme semblable à l'ancien. Pour ce qui est de la compréhension du public, la plupart des gens ne connaissent probablement pas les aspects techniques du financement des partis, et leur connaissance des objectifs et de la méthodologie du nouveau programme ne serait probablement pas beaucoup plus grande qu'elle ne l'était sous l'ancien programme. Toutefois, si des citoyens prenaient le temps d'examiner cette possibilité, je crois qu'en général ils trouveraient relativement simples les principes et les pratiques utilisés.

Sur le plan de la précision, l'ancien programme était assez vague et souple quant à ses objectifs et à l'admissibilité des différents types d'activités et de dépenses des partis. Les nouvelles dispositions législatives qui régissent les allocations aux partis précisent explicitement l'objectif d'aider au financement des coûts d'administration et de conformité et interdisent le financement public d'activités plutôt liées aux campagnes électorales comme la publicité et les activités liées au scrutin. Le nouveau programme pourrait être semblable à l'ancien, mais plus restrictif qu'avant, et préciser davantage les activités que les allocations pourraient financer.

Sur les plans de l'abordabilité et de la prévisibilité, le coût total du programme et la certitude budgétaire liée à son fonctionnement dépendraient de diverses variables, à savoir, le total des votes exprimés, le plafond des allocations pour chacun des partis ou le total des fonds que les partis peuvent espérer se partager, les dépenses réelles engagées par les partis, le paiement minimum aux nouveaux partis ou aux petits partis et le fait de verser ou non un paiement spécial à tout parti qui fait élire un seul député.

Sur le plan de l'équité, l'utilisation d'une formule de répartition fondée sur les votes obtenus lors des plus récentes élections générales est la méthode de partage des fonds entre les partis qui semble la plus directe et la plus équitable à de nombreux observateurs. Le fait que la formule soit utilisée dans quatre autres provinces canadiennes qui offrent des programmes d'allocations appuie leur point de vue. Une formule par vote repose sur le principe de la proportionnalité tandis qu'une formule par siège (étant donné le système de représentation à majorité relative utilisé lors des élections provinciales) risque de « surrécompenser » les partis qui gagnent des sièges de justesse plutôt que ceux qui

obtiennent une grande part de l'ensemble des suffrages exprimés.

En votant pour un parti en particulier, les électeurs pourraient voir leur vote comme une façon pour eux de consacrer leurs impôts au parti de leur choix (bien que, probablement, seule une petite partie de l'électorat aurait en tête cette façon de voir les choses au moment de voter) et les allocations aux partis comme une façon de représenter le niveau d'appui de la population lors des dernières élections générales. Il est vrai qu'entre les élections à date fixe tenues tous les quatre ans, l'appui de la population serait susceptible de diminuer de façon importante, mais le parti continuerait de recevoir des allocations en fonction des niveaux d'appui passés.

Le fait d'accorder des fonds publics uniquement pour des coûts précis d'administration et de conformité aux exigences législatives pourrait aussi être équitable envers les contribuables étant donné qu'on ne leur demanderait pas de financer à même les fonds publics des activités strictement partisans de partis politiques qu'ils n'endossent pas.

Sur les plans de la force exécutoire et de l'obligation de rendre compte, un nouveau programme centré sur des objectifs précis et excluant le financement de certaines activités désignées représenterait moins de problèmes que l'ancien programme qui visait un objectif général et comportait des exigences minimales en matière de déclaration. Les nouvelles dispositions législatives présupposent une distinction entre les dépenses de partis, celles qui visent strictement des fins administratives et réglementaires, et les dépenses qui sont clairement politiques et liées aux campagnes électorales. L'interdiction d'utiliser des allocations pour de la publicité et des activités liées au scrutin suggère que les activités de campagne électorale ne devraient pas être financées par l'argent des contribuables. Les règlements d'application des dispositions législatives devraient apporter les distinctions nécessaires aussi clairement que possible. Selon la première possibilité proposée, les partis devraient publier (y compris en ligne) un rapport annuel sur l'utilisation des allocations, qui comprendrait notamment des états financiers vérifiés confirmant que les dépenses du parti sont conformes aux exigences pour recevoir l'argent.

Il convient aussi de souligner que l'utilisation d'une formule par vote constitue un incitatif supplémentaire pour que les partis politiques s'adressent aux électeurs et tentent de gagner leurs votes, ce qui peut indirectement contribuer à une meilleure participation aux élections générales.

Possibilité 2

Les allocations pourraient être versées en fonction d'une moyenne des votes obtenus par chacun des partis politiques au cours des deux élections générales précédentes (plutôt qu'aux dernières élections générales), d'un plafond du total des paiements et d'un paiement minimum aux petits partis ou aux nouveaux partis. Les allocations pourraient servir à financer seulement des dépenses accompagnées de pièces justificatives qui sont engagées par les partis pour la tenue d'activités non liées aux campagnes électorales. Des rapports annuels et

des états vérifiés seraient exigés.

Sur les plans de la clarté et de la précision, la deuxième possibilité ressemble à la première, à la différence près qu'une formule fondée sur une moyenne de votes obtenus aux deux élections générales précédentes serait probablement moins facilement comprise du grand public. La restriction de l'utilisation des allocations aux périodes non électorales et aux activités non liées aux campagnes électorales favoriserait la compréhension et l'acceptation de la part du public.

Sur le plan de l'équité, des allocations par vote fondées sur deux élections donneraient une indication de l'appui à long terme des électeurs à un parti plus précise que l'indication fournie par le seul résultat des dernières élections générales, car des élections peuvent être dominées par un seul thème et diverses circonstances peuvent entraîner des fluctuations importantes dans la part historique des votes obtenus par les différents partis. En vertu des règles des élections à date fixe, l'utilisation d'une moyenne mobile des votes obtenus lors des deux plus récentes élections générales pourrait faire craindre à la population qu'un parti puisse perdre la faveur des électeurs, mais continuer à recevoir ses allocations en fonction des votes obtenus jusqu'à huit ans auparavant. Des allocations minimums pour les nouveaux partis ou les petits partis leur permettraient de présenter leurs points de vue et de se constituer une base de membres, mais l'exigence d'un succès lors d'élections multiples les encouragerait à élargir leur message afin de toucher le plus d'électeurs possible.

Sur les plans de l'abordabilité et de la prévisibilité, l'utilisation d'un plafond et des résultats de multiples élections permettrait de limiter les dépenses et d'étaler les allocations versées aux différents partis pourvu qu'ils restent présents dans la course. Depuis 2008, les élections au Manitoba doivent avoir lieu à date fixe, une fois tous les quatre ans, sauf dans des circonstances exceptionnelles, ce qui signifie que les allocations représenteraient normalement les résultats des partis échelonnés sur une période de huit ans. Le fait de faire une moyenne de deux élections protégerait les partis de mauvais résultats électoraux qui feraient chuter abruptement leur part de votes.

Sur les plans de la force exécutoire et de l'obligation de rendre compte, le programme viserait, comme celui de la première possibilité, à financer uniquement des activités non liées aux campagnes électorales, et l'interdiction d'utiliser des fonds publics pour de la publicité ou des activités liées au scrutin serait en vigueur. Comme pour la première possibilité, des rapports annuels en ligne sur l'utilisation des allocations, y compris des états financiers vérifiés, seraient exigés.

Possibilité 3

Le programme d'allocations pourrait être fondé sur le nombre de votes obtenus par un parti donné, ainsi que sur le nombre de candidats que le parti aurait fait élire à l'Assemblée législative aux plus récentes élections générales. Le programme pourrait aussi comprendre une allocation minimum à tout parti qui aurait fait élire un député et un plafond du montant global des allocations aux partis. Des rapports annuels et des états vérifiés seraient exigés.

Sur les plans de la clarté et de la précision, il y aurait peu de différences entre cette troisième possibilité et les deux autres possibilités décrites avant. Les électeurs pourraient trouver que l'utilisation à la fois des votes et des sièges pour fixer le montant des allocations prêle à confusion, car ils ont l'habitude de voir les rôles du gouvernement et de l'opposition se décider en fonction des sièges obtenus plutôt qu'en fonction de la part des suffrages exprimés. Bien entendu, le programme d'allocations précédent a utilisé principalement les votes pour déterminer les allocations, plus un paiement spécial à tout parti qui faisait élire au moins un candidat, donc une formule de répartition à plus d'un volet ne serait pas sans précédent.

Selon le poids attribué aux sièges et aux votes, cette possibilité pourrait entraîner davantage d'incertitude et des fluctuations importantes dans les allocations versées aux différents partis. Pensons par exemple à des élections qui aboutiraient à une victoire écrasante d'un parti pour ce qui est du nombre de candidats en raison du gain par le parti qui forme le gouvernement de toutes ou de presque toutes les luttes à trois ou à quatre. Dans un tel cas, le parti qui remporterait les élections obtiendrait donc des allocations beaucoup plus élevées que le parti qui aurait obtenu la seconde place selon les suffrages exprimés.

Sur le plan de l'équité, cette possibilité réunit le principe du système à majorité relative (aussi connu sous le nom de système uninominal majoritaire à un tour), selon lequel les votes sont transformés en sièges à l'Assemblée législative, et le principe du système proportionnel (utilisé dans les systèmes électoraux fondés sur une forme de représentation proportionnelle), selon lequel on attribue des sièges en fonction de la part des suffrages exprimés qu'obtient un parti. L'utilisation du nombre de candidats élus pour déterminer en partie les allocations reconnaîtrait que les rôles du gouvernement et de l'opposition dépendent effectivement du nombre de sièges obtenus par les partis à l'Assemblée législative.

Toutefois, il arrive souvent que le principe de la majorité relative amplifie le nombre de votes exprimés pour le parti au pouvoir. Par conséquent, on pourrait renforcer l'équité en tenant compte des suffrages obtenus par un parti dans le calcul des allocations. Le poids relatif attribué aux sièges versus le poids attribué aux votes dans le calcul des allocations pourrait représenter chacun 50 % ou une autre proportion, par exemple, 70 % pour les votes et 30 % pour les sièges.

Certains diront que notre système donne le pouvoir et le contrôle des ressources en fonction d'une victoire électorale et que les partis qui ne réussissent pas à faire élire au moins quatre députés ne sont pas reconnus comme partis selon le Règlement de l'Assemblée législative et ne sont pas admissibles au financement pour les recherches des caucus. Ils diront aussi que les partis qui ne réussissent pas à faire élire au moins un candidat ne devraient pas être admissibles à des allocations de parti.

Par contre, des allocations fondées uniquement sur les sièges d'un parti à l'Assemblée législative pourraient être considérées comme injustes, car elles renforceraient le statu quo du système actuel en ajoutant un autre obstacle aux nouveaux partis, qui peuvent apporter des idées politiques innovatrices et cherchent à recruter de nouveaux membres et à joindre les électeurs.

Sur les plans de l'abordabilité et de la force exécutoire, un programme mixte pourrait prévoir un plafond du total des dépenses. Il comprendrait des calculs relativement complexes visant à déterminer les droits des divers partis. Le programme désignerait aussi des activités admissibles et exigerait la production de rapports annuels et d'états financiers vérifiés sur les dépenses engagées pour la réalisation des activités admissibles.

Possibilité 4

Les allocations pourraient être versées en fonction du nombre de membres d'un parti et des activités liées aux services aux membres et à l'élaboration des programmes de parti. Pour obtenir des allocations, un parti devrait compter un nombre minimum de membres à une date de référence donnée (par exemple, le 1^{er} janvier). Les membres admissibles seraient les personnes qui paient une cotisation de membre et qui ont le droit de voter aux assemblées du parti, y compris lors des courses à la direction et des congrès politiques. Les allocations serviraient uniquement aux activités désignées liées aux obligations législatives imposées aux partis et aux activités relatives au maintien du contact avec les membres et de la participation de la population entre les périodes de campagne électorale, lorsque ces activités ont tendance à diminuer. Des rapports annuels et des états vérifiés seraient exigés.

Sur le plan de la clarté, cette possibilité serait davantage centrée sur ses objectifs en faisant du développement des effectifs et de la participation continue des membres aux affaires des partis l'objet premier des allocations. Le nombre de membres des partis au Manitoba varie généralement en fonction d'événements à court terme.

Toutefois, quel que soit le moment examiné, seulement un nombre relativement restreint de Manitobains et de Manitobaines (probablement moins de 5 % de la population) appartient à un parti politique et un nombre encore plus faible est vraiment actif au sein d'un parti de façon continue, particulièrement entre les élections. Les partis maintiennent traditionnellement leurs droits d'adhésion à un tarif peu élevé de manière à favoriser l'adhésion. La situation fait en sorte que les partis ne réussissent pas à financer leurs activités pendant les années non électorales uniquement au moyen des droits d'adhésion.

Les allocations seraient destinées au financement d'activités comme le recrutement de membres, le maintien de la communication avec les membres, l'offre de soutien aux associations de circonscription, la promotion de la participation des membres aux activités de parti, comme l'élaboration de politiques, l'offre de soutien aux présidents de parti et à d'autres dirigeants de parti et le perfectionnement des connaissances et des compétences des membres pour les aider à remplir leur rôle dans le processus politique.

Un programme d'allocations fondé sur le nombre de membres pourrait encourager les partis à essayer plus souvent qu'à l'heure actuelle de nouvelles approches pour faire participer les Manitobains et les Manitobaines. Par exemple, les partis pourraient utiliser Internet pour créer une catégorie de membres enregistrés qui pourraient moyennant des droits peu élevés (disons 10 \$) s'inscrire en ligne pour devenir des partisans du parti. Les membres actuels pourraient aussi s'inscrire en tant que partisans en ligne. Selon les fonds ainsi recueillis, les partis pourraient recevoir des allocations d'une somme équivalente.

L'équité d'un programme d'allocations fondé sur le nombre de membres dépendrait de l'acceptation de l'idée que les partis ne visent pas seulement à réunir des votes et à être des véhicules électoraux, mais qu'ils devraient aussi être vus comme un moyen, peut-être même le principal moyen, pour les citoyens de participer directement au processus politique de façon continue. Cette idée est largement acceptée en Europe où les Pays-Bas versent des subventions publiques aux partis pour favoriser la participation des membres et plusieurs autres pays subventionnent les instituts de recherche des partis et les congrès politiques. Le Royaume-Uni possède un fonds administré par une commission électorale auprès de laquelle les partis peuvent faire des demandes de subventions destinées à l'élaboration de politiques. Au Canada, la Commission royale sur la réforme électorale, qui a présenté son rapport en 1991, a proposé des politiques nationales semblables, mais le concept n'a pas été adopté par le gouvernement. Une approche fondée sur le nombre de membres représenterait un changement assez radical pour le Manitoba.

Sur les plans de la force exécutoire et de l'obligation de rendre compte, des allocations fondées sur le nombre de membres et de partisans pourraient créer des problèmes d'application du programme et de conformité. Si on utilisait une formule « généreuse » qui ferait correspondre une somme d'appoint à celle des cotisations des membres et des partisans, les partis politiques ou les candidats des campagnes à la direction des partis (une période où le nombre de membres d'un parti peut doubler ou tripler rapidement) pourraient être tentés d'acheter des droits d'adhésion pour des particuliers. Il serait assez facile de déterminer les activités liées au recrutement et à la participation des membres à des activités hors campagne électorale, donc cela ne devrait pas poser de problèmes majeurs d'application du programme. Des rapports annuels et des états financiers annuels vérifiés permettraient d'assurer l'utilisation des allocations aux fins prévues par le programme.

Possibilité 5

Le programme d'allocations pourrait être fondé sur un ensemble prescrit de biens, de services et d'activités jugés essentiels afin de maintenir le fonctionnement des partis entre les élections. Les allocations pourraient être considérées comme de petites subventions de soutien, dont le but ne serait pas de couvrir la totalité des coûts annuels d'exploitation des partis pendant les années non électorales, loin de là. Si l'objectif des allocations était de couvrir les coûts associés aux obligations législatives et d'autres dépenses essentielles d'exploitation, une même somme pourrait être versée à tous les partis inscrits pour couvrir les dépenses engagées accompagnées de pièces justificatives.

Sur le plan de la clarté, cette possibilité viserait directement et explicitement les coûts d'administration et de conformité prévus par la *Loi sur le financement des élections*. Il n'y aurait pas ou peu de possibilités de détourner des allocations pour les utiliser à des fins d'activités de campagne électorale.

Sur les plans de l'abordabilité et de la prévisibilité, les allocations seraient fondées sur un pourcentage déterminé d'un « panier de biens et de services ». Le coût du panier pourrait être indexé selon l'évolution annuelle de l'indice des prix à la consommation ou il pourrait être ajusté par le nouveau commissaire aux allocations nommé après chacune des élections générales qui ont lieu normalement tous les quatre ans.

Sur le plan de l'équité, l'affectation des allocations à des exigences d'exploitation que tous les partis doivent respecter pour être viables et la faible somme des allocations signifieraient qu'aucun parti ne serait désavantagé pour ce qui est du financement public. De plus, de petites allocations maintiendraient l'incitation des partis à recueillir des fonds auprès de sources privées afin de financer les activités des années non électorales.

Sur les plans de la force exécutoire et de l'obligation de rendre compte, la liste des dépenses admissibles serait précisée dans les règlements d'application du programme d'allocations. Élections Manitoba fait déjà la distinction entre les dépenses électorales et non électorales et, en ce qui concerne les dépenses non électorales, il existe des catégories de dépenses d'exploitation d'un bureau permanent. (Vous trouverez d'autres observations sur le sujet dans la prochaine partie du présent rapport.)

En ce qui concerne le souci d'assurer l'acceptation maximum possible d'un nouveau programme d'allocations, les partis politiques pourraient considérer que cette possibilité constitue une intrusion trop importante dans leurs affaires internes, car un tel programme prescrirait en détail la manière d'organiser le fonctionnement interne et de dépenser les allocations. L'utilisation d'une liste détaillée pourrait aussi avoir comme inconvénient que les dépenses approuvées devraient être mises à jour souvent, particulièrement en ce qui concerne l'acquisition de nouvelles technologies utiles aux activités des partis.

Un règlement souple et peu détaillé éviterait la nécessité de mises à jour fréquentes en raison de l'évolution des nouvelles technologies et des nouvelles pratiques. Un tel règlement tiendrait aussi compte des différences entre les partis pour ce qui est de la taille, des structures organisationnelles, du degré de professionnalisme et de la capacité de se conformer aux exigences réglementaires.

Le présent rapport endosse plus loin le principe de la « raisonnable réglementation », un principe fondé sur la confiance, mais qui implique des vérifications. Autrement dit, on évite d'être excessivement normatif et précis, mais on accorde une confiance conditionnelle en l'engagement des partis de se conformer à la loi, en partie en raison de la possibilité de divulgation et de sanctions en cas de non-respect des règles.

Les coûts du programme d'allocations pour le Trésor

Un des principaux points de l'exposé précédent des possibilités est le principe selon lequel les allocations devraient être modestes et abordables. Ce principe vise à tenir compte du climat actuel d'austérité du gouvernement et du désir de continuer d'encourager essentiellement les partis à recueillir des fonds auprès des particuliers de la province plutôt qu'à être dépendants du Trésor comme principale source de financement. Toutefois, déclarer simplement que les allocations devraient être modestes et abordables soulève la question de savoir ce que cela signifie concrètement. Différentes réponses possibles sont proposées dans la présente partie.

Abordons une première réponse en faisant remarquer que le coût des allocations ne devrait pas être examiné indépendamment des autres formes directes et indirectes d'aide financière que les contribuables du Manitoba versent aux partis politiques de la province.

Les autres formes d'aide comprennent les crédits d'impôt pour les contributions politiques (qui profitent directement aux donateurs, car ils réduisent les impôts à payer, ce qui entraîne donc une diminution des recettes du gouvernement), le remboursement à même les fonds publics de 50 % des dépenses admissibles de partis et des candidats (s'ils atteignent un seuil de 10 % des votes), la prestation d'une subvention pour la préparation des états financiers vérifiés et, en dehors du processus électoral, les dépenses de l'Assemblée législative pour soutenir les partis et les députés dans leur rôle au sein du parti gouvernemental, de l'opposition officielle et de représentation des 57 circonscriptions du Manitoba.

Ces différentes formes d'aide financière existent déjà et soulèvent des questions théoriques et pratiques sur le montant global que les contribuables devraient avoir à investir dans les partis afin de soutenir et d'améliorer le dynamisme et l'honnêteté du processus démocratique.

De combien d'argent les partis ont-ils besoin pour être efficaces en campagne électorale et dans leurs rôles législatifs? Quel est l'équilibre approprié entre les fonds publics privés et publics destinés aux partis en années électorales et non électorales? Quel est le risque potentiel pour le processus démocratique de s'appuyer principalement ou exclusivement sur des fonds privés? Y a-t-il un risque que les partis deviennent si préoccupés par les activités de financement qu'ils négligent ou s'occupent peu d'autres activités essentielles, comme la promotion de la participation des membres et l'élaboration d'idées politiques? Comment peut-on faire pour veiller à ce que les interdictions imposées aux partis de recueillir des fonds auprès des organismes et les limites des droits des particuliers de financer les partis et les campagnes électorales des candidats soient proportionnelles aux risques qui peuvent en découler?

Si les lois prescrivent qui peut financer les partis et les montants qui peuvent être fournis, est-il nécessaire et approprié pour le Trésor de combler une insuffisance des recettes qui peut survenir? En ce qui concerne les fonds publics versés aux partis, comment détermine-t-on si l'argent des contribuables est dépensé de façon optimale?

Toutes les questions précédentes sont des questions fondamentales et philosophiques sur le financement des partis politiques qui entraînent nécessairement des désaccords. De plus, malheureusement, les preuves empiriques qui pourraient aider à former des jugements sur ces questions sont peu nombreuses et peuvent être interprétées de différentes manières.

Le commissaire aux allocations n'a pas le mandat de prendre des décisions sur l'ensemble du système de financement des partis au Manitoba, entre autres, il n'a pas à déterminer si les partis reçoivent suffisamment d'argent des différentes sources pour remplir efficacement leur rôle dans le processus démocratique. Bien que le commissaire puisse examiner différents facteurs, il a seulement le pouvoir de prendre des décisions relatives aux allocations des partis.

L'analyse de la présente partie montre les possibilités, les preuves et les différents éléments que j'ai utilisés pour prendre mes décisions sur le montant global qui devrait être mis à la disposition des partis politiques dans le cadre du nouveau programme d'allocations.

Possibilité 1 – Utiliser les coûts d'administration et de conformité

Pour déterminer le montant global à consacrer aux allocations, les buts énoncés dans la *Loi sur le financement des élections*, qui est la loi qui a créé le poste de commissaire aux allocations, constituent le point de départ tout indiqué. Selon cette loi, les allocations ont pour but d'aider les partis à payer « leurs dépenses d'administration et une partie de leurs coûts d'exploitation ». La *Loi sur le financement des élections* ne stipule pas et n'implique pas que les allocations devraient couvrir la totalité de ces dépenses. En fait, la formulation indique que les allocations visent à fournir une compensation partielle des dépenses d'administration et d'exploitation, notamment des coûts associés au respect de la *Loi sur le financement des élections* et d'autres lois.

Il convient aussi de souligner que les objectifs de l'ancien programme d'allocations étaient plutôt généraux et se limitaient au paiement de dépenses. Il n'y avait pas de référence à l'utilisation des allocations à des fins particulières, comme la promotion de la participation des membres des partis ou l'élaboration de politiques.

La formulation de la nouvelle *Loi sur le financement des élections* soulève la question des types de dépenses d'administration et d'exploitation admissibles. En vertu de la *Loi*, les dépenses de publicité et celles liées au scrutin sont explicitement exclues des dépenses admissibles, probablement parce que ces dépenses sont habituellement engagées à des fins politiques explicitement partisans. Comme on le verra plus loin, il peut y avoir d'autres formes de dépenses fondamentalement partisans qui ne sont pas strictement liées aux activités d'administration et d'exploitation de base des partis et qui ne devraient donc pas être admissibles en vertu du programme d'allocations.

L'exclusion de telles activités partisans laisse tout de même des zones grises et donne matière à discussions sur les activités d'administration et d'exploitation qui devraient être remboursées au moyen d'allocations. Une manière pragmatique de résoudre les désaccords possibles sur les types de dépenses permis serait d'utiliser comme points de référence les pratiques antérieures issues de la collaboration entre Élections Manitoba et les représentants des cinq partis politiques inscrits du Manitoba.

Depuis un certain nombre d'années, la *Loi sur le financement des campagnes électorales* comporte une exigence selon laquelle les partis doivent présenter un rapport annuel à Élections Manitoba. Pour aider les partis à respecter cette exigence, Élections Manitoba publie un guide des dispositions législatives à l'intention des agents financiers des partis.

L'un des objectifs du guide est de distinguer les dépenses électorales des dépenses non électorales. Selon la section A.6 du guide, les dépenses électorales n'incluent pas « toutes les dépenses raisonnables engagées par un parti politique inscrit pour le fonctionnement de son bureau permanent, notamment la rémunération des membres du personnel permanent qui y travaillent pendant la période électorale ». La section précise ensuite que les dépenses raisonnables comprennent des éléments comme la location de locaux à bureau, le coût des services publics, les téléphones, le matériel et les fournitures de bureau et les traitements des employés. Toujours selon le guide, « ces dépenses sont considérées comme des dépenses de base » engagées pour le fonctionnement d'un bureau permanent.

Aux fins de présentation des dépenses annuelles, Élections Manitoba fournit aux partis la formule 920 — *État financier annuel d'un parti politique inscrit*. La formule contient la liste suivante de catégories de dépenses à déclarer :

- Dépréciation
- Location de meubles et de matériel
- Honoraires et traitements
- Intérêt et frais bancaires
- Services juridiques et services de vérification

- Locaux de réunion
- Occupation de bureau
- Fournitures de bureau et affranchissement
- Transportation, logement et nourriture
- Téléphone et Internet

Ces catégories de dépenses à déclarer pourraient fournir un point de départ pour la production d'une liste de dépenses d'infrastructure de base pour les biens et les services nécessaires au soutien des activités d'administration et d'exploitation des partis. Des dépenses raisonnables pour les biens, les services et les traitements pourraient être fondées sur les prix médians du marché. Pour éviter d'inciter les partis à augmenter leurs dépenses afin d'obtenir plus d'allocations, un montant prédéterminé de l'ensemble des allocations disponibles pourrait être établi par règlement. Les allocations remises aux différents partis seraient ensuite calculées en fonction d'une formule proportionnelle fondée sur la proportion des votes obtenus par chacun des partis et les dépenses réelles engagées qu'ils déclarent.

Les calculs devraient aussi tenir compte d'un autre facteur. Cela impliquerait l'exigence de la *Loi sur le financement des élections* de prévoir l'inclusion dans le calcul des dépenses d'administration et d'exploitation des coûts nécessaires pour garantir le respect de la *Loi* et d'autres lois. Le fait que des dépenses sont exigées dans le cadre de lois et de politiques publiques et ne dépendent pas de décisions volontaires de chaque parti semble avoir été la raison de la mention directe de telles dépenses dans la *Loi sur le financement des élections*. L'expression « les dépenses engagées pour se conformer à la présente loi » désigne des éléments comme le traitement des employés, le matériel (les téléphones, les ordinateurs, les logiciels, etc.), les services professionnels (par exemple, les services comptables et juridiques) et la collecte et la gestion de l'information.

À première vue, déterminer les dépenses liées directement et indirectement à l'exigence de se conformer à diverses obligations législatives peut paraître simple, mais après avoir effectué des recherches, on constate que les calculs s'avèrent complexes. Il est question de la complexité des calculs à la fin du présent rapport, dans la partie qui traite des questions de règlements, de conformité, d'application et de l'obligation de rendre compte.

Le tableau 2 fournit une comparaison historique des dépenses que les partis politiques ont déclarées à Élections Manitoba de 2003 à 2011. Les dépenses sont présentées en deux colonnes. La première colonne montre toutes les dépenses déclarées, tandis que la deuxième colonne montre le total des dépenses excluant les dépenses liées à la publicité, au scrutin, aux affiches et à tout matériel promotionnel, y compris les enseignes et les supports. En vertu de la *Loi sur le financement des élections*, les dépenses dans la deuxième colonne ne pourraient pas être financées dans le cadre du programme d'allocations. Autrement dit, le fait d'exclure des éléments du total des dépenses permet de mieux évaluer la somme que chacun des cinq partis inscrits du Manitoba a dépensée au cours de neuf années passées. Pour tous les partis, les dépenses d'administration ont varié de façon plus ou moins importante, mais, en général, elles ont augmenté au fil des ans.

Tableau 2 :
Comparaison historique des dépenses annuelles totales¹ et nettes² des partis politiques

Année	Parti politique									
	Progressiste-conservateur		NPD		Libéral		Vert		CPC-M	
	Dépenses totales	Dépenses nettes	Dépenses totales	Dépenses nettes	Dépenses totales	Dépenses nettes	Dépenses totales	Dépenses nettes	Dépenses totales	Dépenses nettes
2011	2 133 657	1 673 793	1 351 086	1 005 307	182 638	165 103	17 465	8 340	5 358	5 358
2010	1 411 360	1 227 283	1 074 711	817 223	174 522	172 101	9 439	8 252	5 548	5 352
2009	922 267	906 666	1 051 736	1 051 736	150 832	149 458	8 676	7 079	9 980	9 156
2008	858 056	843 446	559 116	552 774	124 741	124 653	9 982	9 265	8 025	8 025
2007	976 992	799 920	875 812	785 316	110 612	110 612	9 316	8 294	9 325	9 291
2006	842 176	812 850	722 784	722 706	109 673	109 613	9 180	8 608	6 125	5 895
2005	547 780	531 730	688 588	688 588	110 291	108 068	10 293	8 816	4 804	3 922
2004	484 732	482 826	616 730	616 730	109 231	109 146	1 320	1 029	7 207	7 207
2003	593 474	457 941	888 354	848 644	125 263	125 263	6 716	6 716	3 318	3 318
Moyenne	974 499	859 606	869 879	787 669	133 067	130 446	9 154	7 410	6 632	6 392

¹ Dépenses annuelles totales déclarées à l'annexe 1 de la formule 920 — *État financier annuel d'un parti politique inscrit*.

² Dépenses annuelles excluant les catégories de dépenses suivantes : a) publicité – médias; b) publicité –

affiches et dépliants; c) dépenses de scrutin; d) enseignes et supports.

En résumé, cette première possibilité de coûts financés fournirait une réponse pragmatique à la question de savoir ce que le programme d'allocations coûterait au total en fonction de l'utilisation de diverses activités et catégories de dépenses désignées déjà connues d'Élections Manitoba et des représentants des partis. Il resterait à résoudre la question de la proportion des dépenses d'administration, d'exploitation et de conformité qui devrait être couverte par les allocations.

Possibilité 2 – Utiliser la base des dépenses de l'ancien programme

Une deuxième manière possible de déterminer les dépenses totales admissibles du nouveau programme d'allocations serait de commencer par utiliser les coûts de l'ancien programme approuvé en 2008. Comme on l'a mentionné précédemment, le coût total de l'ancien programme dépendait de plusieurs facteurs.

Premièrement, les allocations étaient fixées à 1,25 \$ par vote reçu aux élections précédentes. Les dossiers publics ne permettent pas de savoir clairement comment l'allocation de 1,25 \$ par vote a été déterminée en 2008. Il semble qu'elle découlait du désir de placer le Manitoba dans la moyenne des quatre autres provinces qui versaient des allocations aux partis à ce moment-là.

Deuxièmement, le coût du programme variait selon la participation aux élections provinciales. Comme c'est le cas dans le reste du Canada, la participation électorale au Manitoba est généralement en baisse depuis le milieu des années 1970. Aux élections de 2007, seulement 420 540 personnes parmi les 740 991 électeurs inscrits ont exercé leur droit de vote, ce qui représente un taux de participation de 56,75 %. En fonction du nombre réel de votes valides pour les divers partis politiques, le coût potentiel des allocations était de 521 443,75 \$ (voir le tableau 1, à la page 20). Toutefois, l'ancien programme d'allocations prévoyait plusieurs autres dispositions qui influaient sur le coût réel.

Troisièmement, un plafond de 250 000 \$ par année avait été fixé comme somme maximale que chacun des partis pouvait recevoir, et le paiement effectué devait correspondre au montant le moins élevé entre le plafond établi et les dépenses réelles de chacun des partis accompagnées de pièces justificatives. Le plafond semble avoir été établi en fonction du fait que, dans l'histoire récente du Manitoba, les deux principaux partis (le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur) ont obtenu généralement de 80 à 90 % du total du vote, et le parti gagnant reçoit généralement environ 200 000 votes. Ce n'est probablement pas une coïncidence si le nombre de votes obtenus généralement par le parti gagnant multiplié par l'allocation de 1,25 \$ donne approximativement le plafond législatif de 250 000 \$ par année par parti. Dans les faits, les allocations n'ont pas été versées aux deux principaux partis étant donné que ceux-ci les ont refusées.

Quatrièmement, l'ancien programme prévoyait un paiement minimum de 10 000 \$ à tout parti qui faisait élire au moins un candidat, mais qui n'obtenait pas assez de votes à l'échelle de la province pour être admissible à des allocations supérieures. En fonction de l'allocation de 1,25 \$ par vote, cela prenait seulement un minimum de 8 001 votes pour être admissible à des allocations de plus de 10 000 \$. À ce jour, ce paiement minimum de 10 000 \$ n'a pas été utilisé. Encore là, les dossiers publics ne permettent pas de connaître clairement le fondement de l'allocation minimum de 10 000 \$ pour chaque parti qui aurait fait élire un seul député. Une analyse des raisons possibles d'un seuil d'allocations pour les petits partis ou les nouveaux partis est présentée dans la dernière partie du présent rapport.

Cinquièmement, l'ancien programme fournissait un paiement de base de 600 \$ par parti inscrit quel que soit le nombre de votes obtenus. Il sera question des exigences et des avantages relatifs à la situation des partis inscrits plus loin dans le rapport. En vertu de cette deuxième composante du programme, le Parti communiste du Canada - Manitoba a reçu la somme de 600 \$ par année depuis 2008. La question de l'inclusion d'un paiement de base dans le nouveau programme d'allocation est abordée dans la dernière partie du présent rapport.

Au départ, le projet de loi présenté en 2008 proposait une indexation en fonction de l'inflation du montant par vote des allocations aux partis, mais les critiques ont fait en sorte que l'indexation soit éliminée du projet de loi avant son adoption.

En résumé, l'ancien programme d'allocations reposait sur un modèle assez complexe qui semblait destiné à tenir compte des différentes situations des cinq partis politiques inscrits du Manitoba. Lorsque le gouvernement d'alors a présenté le projet de loi sur l'ancien programme d'allocations, il prévoyait (d'après les résultats des élections de 2007) des dépenses totales d'environ 520 000 \$.

L'utilisation du niveau de dépenses de l'ancien programme pourrait se justifier par le fait que les députés ont approuvé en majorité (bien qu'il s'agissait d'un vote de parti) des dépenses annuelles possibles de 500 000 \$ à 600 000 \$ en allocations aux partis et étaient prêts à assumer politiquement leur décision. Le coût du nouveau programme pourrait ou non être ajusté selon l'inflation en fonction des prévisions de dépenses de 2008.

À première vue, les dépenses d'allocations prévues dans le cadre de l'ancien programme peuvent sembler représenter beaucoup d'argent. Toutefois, les chiffres doivent être relativisés. En 2009, quand le programme d'allocations précédent a commencé, les dépenses provinciales totales pour les activités fondamentales du gouvernement s'élevaient à 10,2 milliards de dollars. Pour 2012, on prévoyait des dépenses provinciales totales de 11,7 milliards de dollars.

Même si les principaux partis avaient accepté les fonds publics auxquels ils avaient droit, le coût de l'ancien programme d'allocations aurait représenté malgré tout un très petit pourcentage du total des dépenses de la province.

Il convient aussi d'examiner les dépenses d'allocations en les comparant aux autres formes de financement public offertes aux partis. En vertu de la *Loi sur le financement des campagnes électorales*, après les élections générales de 2007, l'ensemble des partis et des candidats ont reçu 2,4 millions en remboursements de dépenses électorales admissibles.

De plus, au cours de l'année 2007, qui était une année d'élections, les crédits d'impôt demandés par les particuliers pour des contributions politiques à des partis et à des candidats ont totalisé 1 551 826 \$, ce qui représente des recettes qui auraient autrement été perçues à titre d'impôt.

On s'attend à ce qu'il y ait normalement une hausse des contributions à tous les partis en année d'élections. Toutefois, il est intéressant de constater que pendant les trois années non électorales qui ont suivi les élections de 2007, les crédits d'impôt demandés pour l'ensemble des contributions politiques aux partis ont totalisé 969 134 \$ (2008), 1 072 440 \$ (2009) et 1 408 023 \$ (2010).

Autrement dit, l'ensemble des contributions n'a pas connu de baisse marquée par comparaison avec la période électorale précédente. Il semble que tous les partis ont réagi à l'interdiction depuis 2001 des contributions venant des organismes. Les deux principaux partis ont, quant à eux, donné suite à leur refus d'accepter les allocations disponibles depuis 2009 en augmentant leurs activités de financement auprès des particuliers.

Les données d'Élections Manitoba réunies au tableau 3 montrent qu'il y a des différences importantes parmi les cinq partis politiques inscrits du Manitoba pour ce qui est du pourcentage des recettes totales que les allocations représentent des années 2009 à 2011. Le total des recettes et les pourcentages du Nouveau Parti démocratique et du Parti progressiste-conservateur supposent qu'ils avaient accepté les allocations.

Tableau 3
Allocations en pourcentage des recettes totales des partis politiques inscrits

Année	Parti politique inscrit									
	Progressiste-conservateur		Nouveau Parti démocratique		Libéral		Vert		CPC-M	
	Total des recettes ³	%	Total des recettes ⁴	%	Total des recettes	%	Total des recettes	%	Total des recettes	%
2009	1 481 119 \$	13	1 517 241 \$	16	255 908 \$	25	14 421 \$	48	7 077 \$	8
2010	2 285 204 \$	9	1 705 707 \$	15	243 684 \$	27	16 896 \$	41	7 102 \$	8
2011	3 101 956 \$	6	2 512 502 \$	10	266 329 \$	24	24 000 \$	29	5 997 \$	10

Les chiffres présentés sont pertinents lorsqu'on considère l'argument selon lequel les partis politiques pourraient devenir si dépendants du programme d'allocations qu'ils risqueraient de réduire leurs efforts pour obtenir des fonds privés. Dans le cas des deux grands partis, les allocations (s'ils les avaient acceptées) auraient représenté de six à seize pour cent de leurs recettes au cours des trois années données, ce qui suggère que les partis auraient tout de même été fortement encouragés à se procurer des fonds auprès de sources privées. En fait, ces deux partis semblent être constamment en campagne de financement. Bien entendu, s'ils n'avaient pas augmenté leurs activités de financement, les allocations auraient représenté un pourcentage supérieur de leurs recettes.

En ce qui concerne le Parti libéral et le Parti vert, les allocations reçues étaient relativement modestes, mais elles ont représenté des pourcentages relativement élevés du total de leurs recettes, car ces deux partis recueillent des sommes relativement petites particuliers.

On pourrait résumer en disant que la démonstration du potentiel de dépendance aux allocations à partir des données actuelles exigerait la formulation de certaines hypothèses sur la façon dont les partis réagiraient à la disponibilité des nouvelles allocations. Des campagnes de financement étendues et continues à la grandeur de la province et dans les circonscriptions sont devenues l'un des principaux modes que les deux grands partis politiques utilisent pour se faire concurrence.

3 Le total des recettes pour le Parti progressiste-conservateur comprend des allocations annuelles de 198 139 \$ auxquelles le parti avait droit, mais qu'il n'a pas demandées.

4 Le total des recettes pour le Nouveau Parti démocratique comprend des allocations annuelles de 250 000 \$ auxquelles le parti avait droit, mais qu'il n'a pas demandées.

Comme je l'ai dit précédemment, les répercussions d'un programme d'allocations sur chacun des partis politiques inscrits du Manitoba diffèrent considérablement. Toute déclaration selon laquelle un programme d'allocations particulier est « trop généreux » en ce sens qu'il a un effet pervers sur les partis politiques et qu'il coûte « trop cher » au Trésor serait subjective en soi et, par conséquent, potentiellement controversée.

Possibilité 3 – Utiliser des critères de comparaison

Une troisième approche pour déterminer le coût total d'un nouveau programme d'allocations serait d'utiliser comme référence le programme d'une autre province où il y a des modalités de financement des partis (y compris des allocations aux partis) semblables à celles du Manitoba. L'annexe C présente une analyse comparative des programmes d'allocations qui existent dans quatre autres provinces — le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec — et du programme qui est aboli graduellement au niveau national.

Pour diverses raisons, il est complexe de trouver le bon programme de référence pour la conception du nouveau programme d'allocations du Manitoba. Premièrement, la situation des quatre autres provinces qui ont des programmes d'allocations varie pour ce qui est de la taille de la population, du nombre de représentants élus à l'assemblée législative provinciale, du nombre de partis politiques et de candidats aux élections et du budget total du gouvernement provincial. Ces facteurs ont des répercussions tant sur le coût possible du programme d'allocations que sur ce que les décideurs gouvernementaux jugent abordable pour le Trésor.

Deuxièmement, le coût des programmes d'allocations dans les autres provinces dépend aussi de facteurs comme la formule de répartition par vote utilisée, l'imposition de plafonds aux allocations par parti, le versement d'allocations minimales aux petits partis, le nombre de partis admissibles aux allocations et la participation des électeurs aux élections générales.

Troisièmement, chacune des quatre provinces a des règles quelque peu différentes de celles du Manitoba en ce qui a trait aux donateurs possibles aux partis, aux montants permis et aux crédits d'impôt qui peuvent être demandés par les donateurs.

Quatrièmement, les provinces appliquent aussi différentes règles en ce qui concerne le remboursement de dépenses liées aux campagnes électorales des candidats et des partis. En résumé, la comparaison de la « générosité » relative des différents programmes d'allocations aux partis qui existent au pays et de leur coût pour le Trésor n'a rien de simple.

La comparaison de la situation du Manitoba à celle du Nouveau-Brunswick illustre l'importance du contexte provincial dans la définition d'un programme d'allocations qui est jugé juste, abordable et politiquement acceptable.

Tant le Manitoba que le Nouveau-Brunswick sont des provinces de taille moyenne, qui sont considérées comme « peu nanties ». En 2011, la population du Manitoba atteignait 1,2 million d'habitants et celle du Nouveau-Brunswick comptait 755 000 habitants. Les deux provinces étaient admissibles aux transferts fédéraux de péréquation destinés à permettre aux gouvernements provinciaux d'offrir des services publics sensiblement comparables sans avoir à prélever des impôts démesurément élevés. Le budget provincial des dépenses du Manitoba en 2011 s'élevait à 11,8 milliards de dollars tandis que celui du Nouveau-Brunswick pour le même exercice représentait 8,1 milliards de dollars. Le Manitoba compte 57 députés et le Nouveau-Brunswick en compte 55.

Le programme d'allocations aux partis du Nouveau-Brunswick a été mis en place en 1990, soit dix-huit ans avant le début du programme du Manitoba. Contrairement à ce qui s'est passé au Manitoba, l'adoption d'allocations au Nouveau-Brunswick ne se voulait pas une compensation partielle de la perte de recettes pour les partis politiques à la suite d'une interdiction des dons aux partis venant des entreprises, des syndicats et des autres organismes. À ce jour, les dons des entreprises et des syndicats sont toujours autorisés au Nouveau-Brunswick, bien qu'il y a eu des propositions d'une interdiction semblable à celle qui est en vigueur au Manitoba.

De plus, le système de financement des partis du Nouveau-Brunswick diffère de celui du Manitoba sous d'autres aspects. Par exemple, la limite des contributions aux partis et aux candidats est de 3 000 \$ par année civile au Manitoba, tandis qu'elle est de 6 000 \$ par année civile au Nouveau-Brunswick. Une autre différence importante entre les deux provinces est que le Nouveau-Brunswick rembourse les dépenses électorales seulement aux candidats, non pas aux candidats et aux partis comme c'est le cas au Manitoba. Il faut tenir compte de ces autres aspects des deux systèmes de financement des partis lorsqu'on compare les programmes d'allocations des deux provinces.

Le programme d'allocations mis en place au Nouveau-Brunswick en 1990 prévoyait le versement aux partis admissibles de 1,00 \$ par vote reçu aux dernières élections générales et le montant a été indexé en fonction de l'inflation, ce qui signifie qu'il a augmenté d'une année à l'autre. Pour être admissible à des allocations au Nouveau-Brunswick, un parti devait simplement présenter 10 candidats dans les 55 circonscriptions de la province.

À partir de 1991, en raison d'une récession économique, l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick a adopté des budgets annuels qui ont réduit et plafonné les paiements aux partis politiques, malgré le fait que la formule d'allocations originale était toujours en vigueur dans la *Loi sur le financement de l'activité politique*. Pendant la période de 1991 à 2000, les paiements aux partis ont été réduits annuellement, ce qui a fait qu'au lieu d'un paiement prévu de 903 000 \$ pendant dix ans, le crédit budgétaire réel accordé à l'ensemble des partis a été de 668 000 \$, soit une réduction de 26 % par rapport à la somme prévue. Tenant compte des compressions budgétaires, le contrôleur du financement politique a revu la formule des paiements accordés à chacun des partis admissibles. (Il ne m'a pas semblé nécessaire de décrire ici la formule révisée). Au cours de l'exercice financier 2011-2012, cinq partis politiques étaient admissibles à des allocations, et la somme versée a totalisé 658 000 \$.

Le programme d'allocations du Manitoba a été mis en œuvre en 2009, soit dix-huit ans après la création du programme du Nouveau-Brunswick. L'allocation par vote du programme du Manitoba a été fixée à 1,25 \$. Au même moment, au Nouveau-Brunswick, l'allocation par vote, après l'ajustement en fonction de l'inflation, s'élevait officiellement à 1,76 \$, mais, comme on l'a mentionné plus haut, les paiements réels avaient été réduits depuis 1991 en raison de compressions budgétaires annuelles. Le programme d'allocations du Manitoba ne prévoyait pas d'indexation en fonction de l'inflation, ce qui impliquait que le pouvoir d'achat des allocations allait diminuer, bien que lentement, pendant une période où les taux d'inflation ont tourné généralement autour de 2 % par année.

En 2010-2011, les paiements d'allocations aux trois partis qui les ont acceptés ont totalisé 72 625 \$. Si les deux grands partis avaient accepté les paiements d'allocations auxquels ils avaient droit, le coût total du programme d'allocations du Manitoba pour l'exercice aurait été de 520 542,50 \$, tandis qu'il a totalisé 658 000 \$ le même exercice au Nouveau-Brunswick. Bien entendu, les chiffres comparatifs présentés ne donnent pas un portrait complet du financement des partis.

On peut tirer plusieurs leçons de la comparaison entre le programme d'allocations du Nouveau-Brunswick et celui du Manitoba. Premièrement, le climat politique du Nouveau-Brunswick en 1990 était plus sensible pour ce qui est de la confiance envers les politiciens et les partis politiques qu'il ne l'était au Manitoba en 2000 quand les dons venant des entreprises et des syndicats ont été interdits et en 2008 lorsque les allocations ont été adoptées sans mesure de protection contre l'inflation.

Deuxièmement, la comparaison des programmes d'allocations du Nouveau-Brunswick et du Manitoba simplement d'après les montants par vote prévus par la loi ne donne pas un portrait complet de la « générosité » relative du financement public accordé aux partis par les deux provinces. Une comparaison globale implique un examen d'autres règles sur le financement des partis et de toute mesure budgétaire qui restreint les paiements réels.

Troisièmement, l'expérience du Nouveau-Brunswick suggère qu'en période de difficultés économiques, lorsque d'autres parties du gouvernement font l'objet de coupes budgétaires, il est politiquement impossible, ou du moins improbable, d'offrir un financement public sans contrainte, quelles que soient les dispositions législatives officielles.

Bien que la comparaison présentée aide à tirer quelques leçons possibles, on pourrait toujours remettre en question le fait que le Nouveau-Brunswick soit la référence la plus appropriée pour décider de la façon dont le Manitoba devrait investir dans ses partis politiques.

Comme je l'ai mentionné plus haut, la question de savoir si les partis, collectivement et individuellement, recevaient assez de fonds dans le cadre du programme précédent pour rester viables et efficaces, en particulier pendant les périodes non électorales, n'a pas de réponse simple. Toute réponse dépendra, entre autres, des attentes envers les partis pour ce qui est du maintien de la communication avec les membres, de la participation des membres aux débats politiques, du recrutement et de la formation du personnel des partis, de l'acquisition et de l'utilisation de nouvelles technologies, et ainsi de suite. De plus, comme l'indique l'exposé précédent, décider du montant que le gouvernement provincial pourrait et devrait dépenser en allocations est un processus complexe, litigieux et subjectif, au sujet duquel des personnes raisonnables peuvent facilement ne pas s'entendre.

Les règlements, l'application et la conformité

La traduction des décisions exposées dans le présent rapport en mesures concrètes est un processus plus compliqué qu'il n'y paraît à première vue. La mise en œuvre du nouveau programme d'allocations demandera d'abord la promulgation des règlements d'application par le commissaire aux allocations, une tâche à accomplir avec l'aide des représentants du Bureau du conseiller législatif de Justice Manitoba. Comme pour les autres aspects de la conception du programme d'allocations, l'élaboration des règlements implique la recherche d'un certain équilibre.

Si les règles que les partis doivent respecter pour être admissibles aux allocations sont trop rigides et pointues et trop rigoureusement appliquées, les coûts de conformité seront élevés, et les partis jugeront que ces règles s'ingèrent trop dans leurs activités internes. Par ailleurs, si les règlements sont vagues, les partis pourraient s'écarter des objectifs du programme, l'application pourrait devenir complexe, et on pourra difficilement assurer au public que le programme fonctionne de manière légitime, efficiente et efficace.

En essayant de trouver l'équilibre approprié, j'ai adopté un principe de raisonnable réglementation, qui met l'accent principalement sur l'éducation et la conformité volontaire des directions de partis, plutôt que sur une approche détaillée de réglementation et de surveillance qui tente de prévoir tous les problèmes possibles et d'imposer de lourdes sanctions comme mesures dissuasives en cas d'abus. L'approche choisie tient pour acquis que la plupart des personnes directement actives au sein d'un parti, qu'il s'agisse de politiciens élus, de dirigeants de parti, du personnel rémunéré ou de partisans bénévoles, souhaiteront respecter la loi et ses règlements d'application. Toutefois, il serait naïf de supposer qu'il n'y aura jamais de tentative de faire une entorse aux règles, pour ne pas dire de les briser, et il est donc nécessaire d'imposer des exigences quant à la publication de renseignements, aux processus de surveillance et aux sanctions en cas de non-conformité.

Sans la mise en place de règlements officiels, le nouveau programme ne serait pas considéré comme efficace, crédible et légitime aux yeux du public. Bien entendu, il y aura toujours une partie de la population qui rejettera le principe des allocations aux partis. Sans un sondage d'opinion, il est difficile d'évaluer le pourcentage de la population du Manitoba qui s'oppose aux allocations, les raisons de leur opposition et les fondements issus d'une connaissance du système global de financement des partis sur lesquels reposeraient les opinions défavorables. Mon mandat n'est pas de faire changer d'idée les opposants. Je dois plutôt concevoir un programme d'allocations solide sur le plan de l'intérêt public, faisable sur le plan financier et d'après les exigences pratiques des partis et qui est acceptable aux yeux du plus grand nombre possible de Manitobains et de Manitobaines.

Le nouveau programme devrait réunir à la fois des mesures éducatives et incitatives et des mécanismes de réglementation et d'application. La conformité volontaire est plus susceptible de fonctionner lorsque les exigences réglementaires sont bien comprises et acceptées par les représentants des partis et lorsque la capacité organisationnelle des partis est en mesure de les respecter. Les exigences en matière de surveillance et les sanctions ont peu de chances d'encourager un comportement responsable lorsque les représentants des partis qui doivent les respecter estiment qu'elles sont peu valables et applicables. Les sanctions sont les peines encourues en cas de non-conformité. Elles devraient être établies en fonction des divers problèmes plus ou moins graves qui peuvent découler de l'application de la *Loi sur le financement des élections* et de ses règlements. Je reparlerai de la question plus loin dans le rapport.

Une fois que les règlements sont approuvés par le commissaire aux allocations et qu'ils sont publiés dans la *Gazette du Manitoba*, Élections Manitoba, l'organisme indépendant chargé de surveiller la mise en œuvre du nouveau programme et de veiller à son respect, prendra la relève. Le rôle d'Élections Manitoba comprend différentes activités, notamment, la prestation de conseils en matière de politiques administratives, la conception et l'offre de ressources et de services d'éducation et de formation pour les politiciens, les dirigeants des partis, le personnel rémunéré et les bénévoles, la mise en œuvre de mesures de surveillance et d'application des règlements et la publication de renseignements sur le fonctionnement du programme afin d'assurer la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte relativement à l'utilisation des fonds publics.

Décisions et recommandations

Aux lecteurs assidus qui ont persévéré jusqu'ici dans leur lecture du rapport, je me dois de vous présenter clairement les décisions raisonnées sur lesquelles le nouveau programme d'allocations est fondé, ainsi que la justification de ces décisions qui, je l'espère, vous paraîtra convaincante.

J'aimerais commencer la partie qui porte sur mes décisions en signalant que bon nombre de commentaires de la population n'appuyaient pas le principe d'allocations publiques aux partis politiques. Avant de continuer, il convient de répéter qu'en tant que commissaire aux allocations, la *Loi sur le financement des élections* ne m'autorise pas à décider s'il y aura ou non des allocations aux partis. La *Loi* stipule que des allocations seront payées.

Plusieurs personnes ont recommandé des changements à d'autres lois et règlements qui régissent la collecte et les dépenses de fonds publics et privés des partis et des candidats. Bien que la *Loi sur le financement des élections* accorde au commissaire aux allocations beaucoup de latitude pour déterminer les facteurs pertinents dans la conception du nouveau programme d'allocations, la modification d'autres éléments des règles manitobaines de financement des partis, comme le remboursement des dépenses électorales et les modalités des crédits d'impôt pour les contributions politiques, ne relève pas du mandat du commissaire aux allocations. J'estime que seule l'Assemblée législative est en mesure d'apporter les modifications suggérées.

Finalement, en guise d'introduction de mes décisions, j'aimerais insister sur le fait que la conception d'un nouveau programme d'allocations qui concilie nombre de valeurs et de principes importants et qui cadre avec la situation du système politique du Manitoba implique à la fois des questions philosophiques fondamentales et des questions pratiques complexes.

Compte tenu du fait que je suis le premier commissaire indépendant aux allocations des partis au Manitoba, j'ai décidé d'exposer dans la dernière partie de mon rapport non seulement les décisions que je devais prendre, mais aussi de soumettre au gouvernement et à l'Assemblée législative des recommandations à examiner et à adopter possiblement sous forme de loi.

J'ai tenté de présenter mes décisions et mes recommandations dans un ordre logique, en commençant par les objectifs du programme, ses composantes, les coûts du programme et, en dernier lieu, les exigences en matière de mise en œuvre et d'application de la loi.

Les objectifs politiques du programme d'allocations

Comme le stipule la *Loi sur le financement des élections* de 2012, le but du nouveau programme d'allocation est de payer les dépenses d'administration des partis inscrits et une partie de leurs coûts d'exploitation, notamment leurs dépenses de conformité. L'énoncé d'objectif des allocations est relativement ciblé et précis. Il semble que la formulation visait notamment à réduire la controverse politique en limitant l'utilisation des allocations pour les activités essentielles des partis, en particulier hors des périodes de campagne électorale. J'ai respecté l'objectif endossé par cette loi au moment de prendre les décisions concernant les diverses composantes du programme d'allocations.

Plusieurs ont recommandé que le paiement d'allocations aux partis soit associé à des objectifs plus larges et démocratiques que le simple fait de payer des dépenses d'administration et de conformité des partis. Au Québec et au Nouveau-Brunswick, les lois qui établissent les programmes d'allocations citent les dépenses d'administration, mais indiquent aussi que l'élaboration de politiques et la participation continue des membres des partis sont des activités importantes des partis politiques qui doivent être financées au moyen d'allocations. Dans les deux provinces susnommées, on a constaté que l'association des allocations à des objectifs beaucoup plus vastes et démocratiques favorisait l'acceptation publique du programme d'allocations, car elle faisait en sorte que ce soit plus qu'un simple moyen de payer des frais administratifs des activités des partis. On m'a aussi fait valoir que sur le plan de l'élaboration de politiques, les partis politiques ont perdu du terrain au profit de groupes spécialisés d'intérêt et de défense des droits et de la fonction publique en place. La participation des membres des partis aux discussions politiques permet non seulement d'améliorer les connaissances et les compétences politiques des citoyens intéressés, mais aussi de mieux préparer les partis à prendre des positions politiques stratégiques s'ils parviennent au pouvoir.

Je partage le point de vue selon lequel tous les partis doivent recruter et faire participer plus de membres qu'à l'heure actuelle, non seulement à titre de donateurs, mais aussi comme participants à des discussions sur le passé et l'avenir d'idées politiques. Étant donné l'opinion actuelle négative de la population envers les partis, l'ajout de ces objectifs additionnels serait probablement controversé, bien que ce ne soit apparemment pas le cas au Québec ni au Nouveau-Brunswick, où les lois prévoient explicitement que la communication avec les membres et l'élaboration de politiques sont des activités admissibles aux allocations.

Je tiens aussi à signaler qu'au Royaume-Uni, dans d'autres pays d'Europe et dans deux États australiens (Queensland et New South Wales), les partis politiques peuvent demander à une commission une subvention limitée pour payer des frais d'activités d'élaboration de politiques (de recherche et de conférences, par exemple). Le financement public d'activités liées à la participation des membres et à l'élaboration de politiques soulèverait probablement des questions d'interprétation et de réglementation, mais il semble que le défi a été relevé ailleurs dans le monde.

Par conséquent, je recommande l'étude, possiblement par le prochain commissaire aux allocations, de la possibilité d'ajouter la participation des membres et l'élaboration de politiques parmi les catégories de dépenses légitimes du programme d'allocations.

La détermination des coûts d'administration et d'exploitation

J'ai décidé que pour préciser les règlements et les exigences en matière de rapport relatifs aux coûts d'administration et d'exploitation, on utilisera comme point de départ les règles et les directives de mise en œuvre correspondantes déjà établies par Élections Manitoba, lesquelles ont été conçues à la suite de consultations auprès des partis politiques inscrits.

Les règlements devront fournir une liste indicative des activités essentielles d'administration et d'exploitation, sans pour autant prescrire les structures et les postes organisationnels que les partis doivent adopter. Il faudra utiliser une approche réglementaire souple. Une telle approche tiendra compte des différences entre les partis en ce qui concerne leur histoire et leurs traditions, le nombre de membres, les recettes à leur disposition et le fait qu'ils aient un personnel rémunéré ou bénévole. Une approche souple permettra aussi de respecter la liberté des partis de choisir leurs propres structures de prise de décisions et modes de fonctionnement.

Les coûts de conformité

Une part importante des dépenses d'administration et d'exploitation des partis politiques sera liée au respect de la nouvelle *Loi sur le financement des élections*, de la *Loi électorale* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. De telles dépenses sont désignées clairement dans *la Loi sur le financement des élections* comme des dépenses pertinentes dans le cadre du nouveau programme d'allocations. Toutefois, il sera difficile d'isoler concrètement les dépenses de conformité des dépenses générales d'administration et d'exploitation.

L'observation des exigences législatives rend nécessaires la collecte, le stockage, l'analyse et la présentation de renseignements. Les renseignements exigés dans les dispositions législatives (ainsi que dans les règles et les formules connexes utilisées par Élections Manitoba) concernent principalement la collecte de fonds et les dépenses, mais aussi des renseignements sur le fonctionnement des associations de circonscriptions, les noms et les adresses des représentants des partis, etc.

Cela implique que des dépenses liées aux locaux, aux fournitures, au matériel de TI, aux salaires du personnel, à la formation et à l'utilisation de services professionnels externes pourraient être considérées comme des coûts de conformité.

Comme je l'ai mentionné précédemment, les cinq partis inscrits du Manitoba présentent des différences importantes pour ce qui est de l'utilisation de personnel rémunéré à temps plein. Les petits partis, dont le nombre de membres est limité, dépendent entièrement ou presque entièrement du travail de bénévoles à temps partiel pour leurs activités courantes. Quant aux bénévoles, ils comptent sur Élections Manitoba pour obtenir l'aide nécessaire au respect des exigences législatives en matière de rapports. Les coûts de conformité des petits partis seront donc modestes.

En revanche, les trois partis qui sont traditionnellement les principaux concurrents en politique au Manitoba ont tous un bureau de parti permanent et des employés rémunérés. Les grands partis ont aussi de nombreux membres auxquels ils doivent offrir des services, et ils collectent et dépensent plus d'argent que les petits partis. Par conséquent, les grands partis ont plus de travail à faire et plus de renseignements à recueillir, à stocker et à présenter que les petits partis. Des représentants de deux partis ont dit en entrevue que les exigences liées à la conformité ont augmenté au cours des vingt dernières années, tandis que leurs effectifs ont diminué. Selon des représentants de parti, les efforts accrus de collecte de fonds auprès des particuliers pour remplacer les dons antérieurs venant des organismes ont fait augmenter le fardeau de l'observation de la loi.

Ma décision concernant les coûts liés à la conformité est la suivante :

Il est logique que les coûts de conformité imposés aux partis politiques, dans une perspective d'intérêt public, soient admissibles à une aide financière venant du Trésor. En fait, une des catégories de coûts de conformité, celle des frais de vérification, est déjà subventionnée par Élections Manitoba. Étant donné la difficulté d'isoler les coûts de conformité des coûts administratifs généraux et habituels et de certains coûts d'exploitation des partis, les règlements d'application de la partie sur les allocations des partis inscrits contenue dans la *Loi sur le financement des élections* ne devront pas exiger une comptabilité séparée des dépenses de partis liées au respect des obligations législatives. Ces coûts feront partie des dépenses générales d'administration.

Les dépenses non admissibles

La *Loi sur le financement des élections* interdit l'utilisation par les partis de leurs allocations pour payer des dépenses de publicité et celles liées au scrutin. L'interdiction est vraisemblablement fondée sur le principe qui veut que ces dépenses ne concordent pas avec l'objectif premier du programme d'allocations, qui est de payer des dépenses d'administration, d'exploitation et de conformité des partis. Autrement dit, les allocations ne doivent pas financer les activités partisans liées aux campagnes électorales, entre autres exemples classiques, les activités de publicité et celles liées au scrutin. En fait, de nombreux citoyens trouvent contestable que les partis utilisent leurs allocations pour financer une campagne électorale permanente, notamment pour financer des publicités négatives contre leurs adversaires politiques pendant les années non électorales.

Le fait que la moitié des dépenses électorales admissibles engagées pendant la période de campagne électorale soit déjà remboursée par le Trésor aux partis et aux candidats qui obtiennent 10 % des votes est vraisemblablement une autre raison pour laquelle l'utilisation des allocations est limitée aux dépenses d'administration et de conformité.

L'interdiction de l'utilisation des allocations pour les dépenses de publicité et celles liées au scrutin soulève deux questions. D'abord, il faut bien préciser en quoi consistent la publicité et les activités liées au scrutin. Ensuite, il faut déterminer si d'autres activités liées aux campagnes électorales doivent être exclues du programme d'allocations.

En définissant la publicité aux fins des règlements, il faut prendre garde de ne pas restreindre indûment les possibilités de promotion d'échanges politiques sur des questions importantes d'intérêt public, le droit des partis politiques à transmettre leur message aux électeurs et la capacité des partis à communiquer avec leurs membres et leurs partisans. Après tout, les partis politiques visent à représenter des philosophies, des valeurs, des idées, des intérêts et diverses orientations futures. Le programme d'allocations doit éviter de limiter indûment les conversations et les débats d'idées. Il doit aussi donner la latitude et les occasions nécessaires aux nouveaux partis, qui représentent des idéologies et des intérêts nouveaux, pour être entendus dans les conversations politiques en cours.

Pour déterminer si l'équilibre approprié est atteint, il convient de rappeler brièvement certaines caractéristiques des règles actuelles concernant la publicité politique.

Premièrement, l'interdiction d'utiliser les allocations aux partis prévues par la *Loi sur le financement des élections* à des fins de publicité n'empêche pas les partis d'utiliser d'autres recettes pour payer la publicité. Cette interdiction n'a pas non plus d'effet sur le temps d'antenne gratuit offert aux partis reconnus.

Deuxièmement, il semblerait que le paragraphe 78.2(2) d'une ancienne version de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* continue de s'appliquer. Selon ce paragraphe, le terme « publicité », « s'entend de la publicité diffusée à la radio, à la télévision ou par les médias imprimés ou électroniques et favorisant ou défavorisant un parti politique inscrit ou l'élection d'un candidat ».

Troisièmement, la *Loi sur le financement des campagnes électorales* contient une partie non promulguée sur la publicité par des tiers qui dit que la publicité qui vise à promouvoir des idées politiques ou les objectifs d'un groupe ou d'un organisme particulier n'est pas visée par les limites de la *Loi* en matière de publicité.

En résumé, d'après mon interprétation de la nouvelle *Loi sur le financement des élections*, l'intention des législateurs était d'éviter l'utilisation d'allocations pour payer des publicités à des fins électorales étroitement partisans, sans toutefois limiter les formes générales de communications politiques.

Par conséquent, les dispositions législatives et les règlements d'application ne devraient pas avoir pour effet d'interdire aux partis l'utilisation de leurs allocations, par exemple, pour annoncer dans divers médias la tenue d'activités pour les membres des partis ou de réunions publiques visant à discuter de questions politiques locales ou provinciales.

De plus en plus, les partis utilisent Internet et la technologie en direct à des fins de communication politique avec les électeurs, y compris en matière de publicité et de scrutin. La *Loi sur le financement des élections* tient compte du fait qu'Internet permet un grand nombre de nouveaux moyens de communication politique, mais à mesure que la technologie va évoluer, on verra apparaître de nouveaux problèmes liés à la loi et à la réglementation. À mon avis, l'interdiction de l'utilisation des allocations aux partis pour les dépenses de publicité et celles liées au scrutin de la *Loi sur le financement des élections* ne devrait pas empêcher les partis de communiquer avec leurs membres et leurs partisans potentiels en ligne, ni de faire des sondages en ligne, pourvu que leurs activités n'aient pas des visées étroitement partisans.

Si la nouvelle *Loi sur le financement des élections* avait pour but d'éliminer complètement toute utilisation possible des allocations pour payer des activités liées aux campagnes électorales, elle devrait être modifiée de manière à préciser que les allocations ne peuvent servir à financer des « dépenses électorales ». Selon la *Loi*, les « dépenses électorales » comprennent les dépenses engagées par un parti inscrit ou un candidat ainsi que la valeur d'un don en nature fait à un parti inscrit ou à un candidat, ou en leur faveur, avant ou pendant une campagne électorale, pour des biens ou des services utilisés pendant cette période pour appuyer, directement ou indirectement, un parti inscrit ou un candidat, ou pour s'y opposer.

Pour dissiper tout doute, la *Loi* contient ensuite une longue liste de biens et de services qui sont visés par la définition de « dépenses électorales », laquelle liste inclut les dépenses de publicité et celles liées au scrutin, mais aussi de nombreux autres types de dépenses. Par exemple, tel qu'elle est formulée actuellement, il semblerait que la *Loi sur le financement des élections* permette l'utilisation des allocations aux partis pour louer un bureau de campagne électorale ou embaucher un directeur de campagne électorale. Cela est possible étant donné que le paragraphe 70.2(3) de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* ne limite pas les paiements d'allocations aux périodes non électorales. Il est plutôt stipulé qu'en période électorale, les allocations doivent être calculées au prorata en fonction de la formule prévue par la *Loi*. Tel qu'elle est écrite, il semblerait que la *Loi* permette à un parti d'utiliser ses allocations à des fins partisans de campagne électorale, puis de recevoir un remboursement de la moitié des dépenses électorales s'il obtient au moins 10 % des votes lors des élections qui viennent d'avoir lieu. On pourrait voir cela comme une forme inappropriée de double rémunération.

Dans les faits, je ne pense pas avoir les pouvoirs nécessaires pour modifier la *Loi sur le financement des élections* de manière à inclure d'autres catégories de dépenses liées aux campagnes électorales qui ne devraient pas être financées au moyen des allocations. Par conséquent, je recommande que le gouvernement et l'Assemblée législative examinent la

possibilité d'adopter la définition exhaustive des dépenses électorales prévues dans la *Loi sur le financement des campagnes électorales* pour établir des catégories de dépenses inadmissibles en vertu des dispositions sur les allocations prévues par la *Loi sur le financement des élections*.

Il y aura toujours des zones grises dans la définition de l'utilisation appropriée des allocations. Dans une large mesure, on peut compter sur l'autoréglementation des partis pour prévenir les risques de mauvaise utilisation de leurs allocations. Les partis se sont déjà engagés à respecter les valeurs et les principes d'un code d'éthique commun. Le risque d'exposition de l'utilisation inappropriée des allocations est aussi susceptible de dissuader les partis de s'en servir pour des activités clairement inadmissibles ou d'autres activités problématiques.

Le coût global du programme d'allocations

Des dépenses modérées, l'abordabilité, la prévisibilité et une stabilité relative étaient quatre critères à respecter dans la conception du nouveau programme d'allocations. Le fait que les allocations visent principalement à financer des dépenses d'administration, d'exploitation et de conformité facilite en quelque sorte le calcul du montant global à dépenser en allocations, mais n'élimine pas le risque de controverse.

À mon avis, la meilleure façon de procéder est de se fixer au départ un certain montant ou un budget des dépenses d'allocations par règlement, puis de répartir l'argent parmi les partis en fonction de la formule décrite à la prochaine partie du présent rapport.

La détermination du montant global à consacrer aux allocations s'est faite en fonction de considérations générales et particulières.

Pour ce qui est des considérations générales, le but était de trouver un équilibre entre les mesures d'incitation et de dissuasion pour les cinq partis politiques inscrits quant à la disponibilité et au montant des allocations. Si le montant des allocations est très élevé, les partis chercheront moins à collecter des fonds auprès des particuliers et les campagnes de financement peuvent servir de base utile à l'engagement des partis auprès des électeurs et de la population en général.

En revanche, des allocations exagérément faibles obligeront les partis politiques à tenter constamment d'obtenir des quantités supérieures de fonds privés. Des campagnes de financement agressives et permanentes risquent de faire en sorte que les représentants de parti considèrent les membres de leur parti comme de simples donateurs plutôt que comme des citoyens actifs qui souhaitent contribuer au développement des politiques des partis. De plus, l'augmentation des activités de financement fait aussi augmenter les coûts de conformité étant donné que chacune des transactions doit être enregistrée et déclarée à Élections Manitoba.

Pour ce qui est des considérations particulières, les facteurs suivants ont orienté ma décision quant au montant global à consacrer au nouveau programme d'allocations :

- l'objectif premier du programme d'allocations est de fournir aux partis des fonds suffisants au maintien d'une infrastructure administrative de base et au paiement de coûts de conformité, mais on ne devrait pas s'attendre à ce que les allocations couvrent la totalité des coûts;
- les avis divergeaient considérablement parmi les représentants des partis sur les allocations nécessaires pour assurer un fonctionnement efficace des partis (les montants estimés allaient de 60 000 \$ à plus de 300 000 \$ par année), une situation qui traduit les différences des partis quant à leur histoire, à leur taille, à leur capacité organisationnelle et à leur dépendance relative envers un effectif permanent ou des bénévoles;
- des rapports d'Élections Manitoba montrent que depuis 2001 (année de l'entrée en vigueur de l'interdiction des dons venant des organismes), les recettes globales réunies de tous les partis sont demeurées relativement stables, fluctuant légèrement selon les années et les partis;
- les taux d'inflation au cours de la dernière décennie sont restés relativement bas (moins de 2 % par année), ce qui signifie que, malgré l'absence d'indexation des allocations par vote, la valeur des allocations a peu diminué et le pouvoir d'achat de biens et de services n'a pas subi de recul important;
- même si le Nouveau Parti démocratique et le Parti progressiste-conservateur ont refusé leurs allocations, leurs recettes sont restées stables, ce qui indique qu'ils ont comblé l'écart financier au moyen d'activités de financement soutenues;
- d'après les calculs présentés précédemment dans le présent rapport (voir le tableau 1, à la page 20), même si les deux principaux partis avaient accepté leurs allocations, il serait difficile d'affirmer que cela aurait entraîné une dépendance excessive au Trésor et donc une réduction importante des activités de financement;
- en contexte, le total des allocations est relativement petit par rapport aux dépenses globales du gouvernement provincial, lesquelles ont atteint 12 milliards de dollars en 2012;

- en période de compressions budgétaires au gouvernement, il est difficile de faire accepter que l'aide aux partis politiques reste à l'abri des contraintes;
- le désenchantement de la population envers les politiciens et les partis politiques est grand, mais les citoyens ont généralement une connaissance limitée des différents rôles des partis dans notre système politique et des frais légitimes qu'ils ont à payer. Néanmoins, l'acceptation par la population des allocations aux partis doit être un facteur dans la détermination de limites aux dépenses globales.

Tenir compte de chacun des facteurs et les réunir pour prendre une décision est un processus qui comporte nécessairement une certaine subjectivité.

L'ancien programme d'allocations ne prévoyait pas de plafond global des coûts. Il contrôlait plutôt les coûts au moyen d'allocations fixes de 1,25 \$ par vote et d'un plafond de 250 000 \$ par parti. Les coûts de l'ancien programme variaient aussi en fonction de la participation électorale aux plus récentes élections provinciales.

J'ai décidé de limiter annuellement à 600 000 \$ le total des dépenses consacrées au nouveau programme d'allocations. Le budget sera partagé entre les partis d'après la formule décrite dans la prochaine partie du présent rapport.

Les allocations ne seront pas indexées en fonction de l'inflation. Elles seront plutôt ajustées d'après les conclusions du rapport du prochain commissaire aux allocations, lequel sera nommé après les prochaines élections générales prévues en vertu de la loi du Manitoba sur les élections à date fixe, lesquelles auront lieu en octobre 2015 ou en avril 2016.

Le plafond des allocations devra être établi par règlement, ce qui signifie qu'en cas de difficultés financières graves, le gouvernement en place pourra décider de réduire ou de suspendre les paiements effectués en vertu du programme. Il convient que ce soit les ministres responsables qui décident de la question et répondent de leurs décisions devant l'Assemblée législative et la population.

La formule de répartition des allocations aux partis

Dans tout programme d'allocations, la répartition parmi les partis est l'élément le plus important et le plus délicat sur le plan politique. Le critère de base de la répartition des allocations aux cinq partis politiques inscrits devrait être l'équité. Toutefois, il s'agit là d'une notion difficile à cerner sur laquelle des gens raisonnables peuvent ne pas s'entendre.

En ce qui concerne l'équité, il faut être conscient du fait que toute formule de répartition des allocations aura potentiellement des conséquences différentes pour les différents partis. Le défi consiste à concevoir une formule de répartition qui soit fondée sur des principes et des arguments clairs et qui tienne compte des répercussions — positives ou négatives — sur les différents partis.

L'objectif premier des allocations est de payer une partie des coûts d'administration, d'exploitation et de conformité des partis et, par équité, il faut admettre que ces coûts varient considérablement au sein des cinq partis politiques inscrits.

Les partis politiques et des particuliers m'ont proposé diverses formules. Pour montrer que j'ai examiné attentivement leurs propositions, j'aimerais commenter brièvement certaines possibilités que je n'ai pas retenues.

On m'a proposé d'utiliser une formule de contrepartie, qui comprenait un petit montant par vote et un montant supplémentaire établi en fonction d'un pourcentage des fonds privés obtenus par un parti. Une telle formule de contrepartie ferait probablement en sorte que les partis continueraient d'être motivés à réunir des fonds privés. La force de la motivation dépendrait évidemment du pourcentage des allocations qui serait déterminé par les résultats du financement privé des différents partis.

Je n'ai pas retenu la proposition pour diverses raisons. Premièrement, dans un contexte politique qui prend l'allure d'une campagne électorale permanente, les activités de financement organisées sont devenues l'une des principales manifestations de la concurrence politique. D'une façon encore plus marquée que pendant les décennies précédentes, les organisations permanentes des deux principaux partis du Manitoba semblent travailler presque à temps plein à la tenue d'activités de financement à la grandeur de la province et au respect des exigences de conformité connexes. Le fait d'associer les allocations aux dons renforcerait la tendance et pourrait contribuer à l'abandon d'autres activités de parti importantes, comme la mobilisation des membres à participer aux affaires du parti. Deuxièmement, sur le plan de l'équité, la proposition de fournir des allocations égales aux contributions privées désavantagerait encore davantage les petits partis et les nouveaux partis qui n'ont pas la capacité organisationnelle pour maintenir des efforts de financement continus et élaborés.

On m'a aussi proposé une formule selon laquelle la répartition des allocations se ferait soit uniquement en fonction du nombre de candidats appuyés par les partis aux plus récentes élections provinciales, soit en fonction de ce nombre et du nombre de votes obtenus. La proposition se fonde sur le fait que le maintien de 57 associations de circonscription dans la province demande des fonds et de l'organisation et que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour le recrutement, la sélection, la formation et le soutien des personnes qui portent la bannière d'un parti dans les circonscriptions.

Une formule de répartition fondée sur un taux fixe par candidat aurait surtout des conséquences sur les allocations des petits partis. Une formule par candidat avantagerait clairement le Parti libéral, qui a soutenu 57 candidats lors des élections de 2011, a obtenu 7,5 % des suffrages exprimés dans la province et a élu un député. Selon une formule qui aurait accordé un taux fixe par candidat, le Parti libéral aurait obtenu les mêmes allocations que les deux grands partis, qui ensemble ont obtenu près de 90 % des votes exprimés. Bien sûr, les allocations réelles versées au Parti libéral représenteraient le montant moindre entre ses droits aux allocations et ses dépenses administratives attestées par des pièces justificatives. Une formule par candidat donnerait au Parti libéral des allocations beaucoup plus élevées que celles auxquelles aurait droit le Parti vert, qui a présenté 32 candidats et obtenu 2,5 % des votes exprimés, soit seulement 5 % de moins que les votes obtenus par le Parti libéral. On est en droit de se demander si de telles allocations auraient été justes.

Il est clair qu'il y a une valeur démocratique dans l'encouragement des partis à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions, car les électeurs peuvent ainsi choisir parmi plusieurs candidats partout dans la province. Même si le candidat d'un parti en particulier a peu de chances de l'emporter dans une circonscription, le fait que son nom se trouve sur le bulletin de vote donne aux partisans du parti la possibilité d'exprimer leur opinion politique au moyen de leur vote. La présentation de candidats dans les 57 circonscriptions est susceptible de faire augmenter les allocations aux petits partis et peut aussi rendre un parti admissible à un remboursement de la moitié de ses dépenses électorales s'il obtient 10 % des votes exprimés dans la province. Il est vrai également que le maintien d'associations de circonscription permanentes et actives implique beaucoup de travail et des coûts.

Malgré cela, je continue de croire que la méthode la plus juste et légitime de partage des allocations est celle qui reflète le soutien démontré de la population envers un parti, et on peut mesurer facilement et directement ce soutien au moyen du nombre ou de la proportion de votes obtenus aux élections précédentes. À mon avis, une formule de répartition fondée uniquement sur les candidats récompenserait excessivement les partis simplement parce qu'ils présentent des candidats dans toutes les circonscriptions. Si un parti cherche absolument à présenter des candidats partout, il est possible que certains candidats ne résident pas dans la circonscription et fassent peu ou pas d'activités de campagne électorale. L'exigence de remporter 10 % des votes pour obtenir un remboursement des dépenses électorales admissibles renforcerait l'encouragement des partis à mener des campagnes électorales limitées, peu coûteuses.

Par conséquent, dans l'ensemble, je ne suis pas favorable à une formule de répartition fondée exclusivement sur les candidats. Toutefois, comme on le verra ci-après, il est possible d'intégrer à la formule de répartition d'autres composantes qui apportent une petite aide financière aux nouveaux partis ou aux petits partis qui ont de la difficulté à présenter des candidats dans toutes les circonscriptions.

En plus des propositions reçues, j'ai examiné des modèles utilisés à l'étranger. Dans certains pays d'Europe, les allocations sont accordées en fonction du nombre de candidats élus qui siègent aux assemblées législatives. Les pays d'Europe qui se servent des sièges comme base de l'attribution de fonds publics aux partis politiques utilisent pour la plupart des systèmes de représentation proportionnelle pour élire les membres des assemblées législatives.

En revanche, le Manitoba choisit les députés de ses 57 circonscriptions au moyen d'un système à majorité relative, aussi appelé système uninominal majoritaire à un tour. Par conséquent, l'utilisation par le Manitoba d'une formule d'allocations par siège avantagerait encore plus le parti gagnant, qui remporte généralement plus de sièges qu'il n'en aurait sous un système électoral de représentation proportionnelle. De plus, dans certains pays d'Europe, les subventions aux partis ont principalement pour but d'aider les partis à remplir leurs fonctions parlementaires. Au Manitoba, on accorde déjà une reconnaissance et des fonds pour soutenir le travail parlementaire des partis qui obtiennent le statut de parti officiel à l'Assemblée législative en faisant élire au moins quatre députés.

J'en conclus que la base de répartition des allocations la plus juste, la plus simple, la plus facile à comprendre et la plus acceptable politiquement est celle qui repose sur la part de votes obtenus. Pour les électeurs, il s'agit d'une base connue et généralement acceptée pour souligner et récompenser le succès politique d'un parti. Le versement d'allocations en fonction de la part de votes obtenus par les partis introduit une certaine proportionnalité dans la compétition politique et modère un peu les effets du système majoritaire qui a tendance à « surrécompenser » le parti gagnant.

Il est indéniable qu'un modèle d'allocations fondées sur la proportion de votes favorise les principaux partis qui ont le plus de chances d'obtenir des votes et de remporter des sièges. Toutefois, le succès aux urnes est la meilleure indication que l'on ait de l'appui donné par la population. On pourrait aussi faire valoir qu'en raison de leur succès politique, les deux grands partis font l'objet d'attentes élevées et de grandes exigences à l'égard de leur capacité organisationnelle, et ce, en raison des rôles de gouvernement et d'opposition qu'ils exercent et des nombreux membres qu'ils réunissent.

Par conséquent, à mon avis, la part des votes représente la meilleure mesure unique de l'appui de la population envers un parti politique et, comme il est indiqué ci-après, je crois qu'on devrait calculer la part des votes en faisant la moyenne des votes obtenus lors des deux élections précédentes plutôt que seulement aux dernières élections. J'estime qu'établir les allocations en fonction de deux élections générales donne une meilleure indication de l'appui durable du public à l'égard d'un parti, plutôt qu'en fonction des élections d'une seule année dont les résultats peuvent être fortement influencés par des événements, des enjeux ou des personnalités qui occupent brièvement l'avant-scène politique.

Lorsqu'un parti participe pour la première fois aux élections provinciales, la part de votes qu'il obtient à ces élections est celle qui sera utilisée pour le calcul de ses allocations. Un nouveau parti peut être un parti nouvellement créé ou un parti issu de la fusion de deux partis existants.

Il reste la question de l'équité envers les petits partis, y compris les jeunes partis qui tentent d'améliorer leur visibilité et d'amener du changement dans la conversation politique. Des études relatives à d'autres systèmes politiques montrent à l'aide de preuves convaincantes que la dynamique de la concurrence politique au fil du temps est influencée par des facteurs beaucoup plus puissants que la prestation d'allocations administratives. Autrement dit, des allocations modestes ne maintiennent pas le statu quo en empêchant la survie de petits partis ou l'émergence de nouveaux partis.

Selon ce qu'on constate ailleurs, il semble même que les allocations peuvent aider les nouveaux partis à augmenter leur visibilité et l'appui des électeurs dans des systèmes politiques où les grands partis bien établis bénéficient de nombreux avantages concurrentiels. Dans le contexte manitobain, le Parti vert a tenté d'attirer des électeurs aux élections de 2011 en partie au moyen de l'argument selon lequel voter pour un candidat du parti ne signifiait plus gaspiller un vote, mais plutôt contribuer à l'avenir financier et organisationnel du parti en générant des allocations.

La prévision des effets d'une formule de répartition des allocations donne nécessairement lieu à certaines spéculations. Au Manitoba, une formule de répartition fondée sur la moyenne des votes obtenus lors des deux élections précédentes peut avoir des effets contradictoires sur le succès politique d'un nouveau parti. En effet, cela peut retarder la consolidation d'un nouveau parti qui voit augmenter le total des votes qu'il obtient d'élections en élections, mais pour lequel les allocations ne suivent pas l'augmentation de sa part de votes en raison de la règle de la moyenne de deux élections. Néanmoins, une formule fondée sur une moyenne peut aussi atténuer l'effet d'une diminution des votes obtenus par un parti. Cela pourrait contribuer à la stabilité budgétaire des nouveaux partis et des petits partis qui sont plus susceptibles que les autres de ne pas obtenir 10 % des votes de la province et qui n'ont donc pas droit au remboursement de la moitié de leurs dépenses électorales admissibles.

Deux autres composantes du nouveau programme d'allocations pourraient contribuer à la diversité des voix et des perspectives exprimées dans les débats politiques actuels au Manitoba. Tout d'abord, l'ancien programme d'allocations prévoyait un paiement minimum de 10 000 \$ à tout parti qui faisait élire au moins un député, et ce, seulement dans le cas où le parti n'avait pas obtenu plus de 8 000 votes. Tout nombre supérieur de votes donnait des allocations ordinaires de plus de 10 000 \$. Malgré mes recherches, je n'ai pas pu déterminer les raisons de l'adoption de ce paiement minimum en 2008 quand le programme original d'allocations a été instauré.

Il est possible que le paiement minimum ait été conçu pour tenir compte de la situation politique du Parti libéral du Manitoba. Depuis les années 1960, ce parti s'est peu à peu retrouvé en troisième place et n'a fait élire qu'un à trois députés (ce qui signifie que le parti n'a pas reçu le statut officiel de parti à l'Assemblée législative et les avantages qui y sont rattachés). En effet, le paiement minimum de 10 000 \$ permettait de prendre en considération la longue histoire du Parti libéral, qui a notamment formé le gouvernement dans le passé. De plus, bien qu'il soit en troisième place, le Parti libéral maintient un bureau général de parti, prépare des plates-formes politiques à toutes les élections et présente des candidats dans toutes les circonscriptions à la plupart des élections.

Le paiement minimum de 10 000 \$ n'a pas été utilisé depuis qu'il est entré en vigueur en 2008 en fonction des résultats des élections précédentes de 2007. Il est difficile d'imaginer une situation où un parti ferait élire un seul député et n'obtiendrait pas assez de votes pour que ses allocations par vote dépassent les 10 000 \$. En résumé, ce paiement minimum semble avoir fait partie d'un compromis politique des partis en 2008, il ne semble pas reposer sur un principe solide, et il est très peu probable qu'il soit utilisé à l'avenir pour soutenir un parti en développement ou en déclin.

Je crois que le principe d'équité exige une approche différente du concept de paiement minimum aux petits partis. Commençons par l'objectif premier du nouveau programme d'allocations, qui est d'aider à payer les coûts d'administration des partis, notamment leurs coûts de conformité. Tous les partis sont assujettis aux mêmes exigences légales de conformité en vertu de la loi. Leur situation varie, bien entendu, en fonction du nombre de transactions qu'ils doivent traiter et du fait que les activités de conformité sont exercées principalement par des professionnels rémunérés ou par des volontaires non rémunérés. La formation et le maintien de 57 associations de circonscription, le maintien du niveau de participation des membres et la tenue d'activités générales de financement demandent du temps, des ressources organisationnelles et de l'argent.

Je suis d'accord avec l'idée que les partis devraient se développer et financer leurs activités essentiellement au moyen de l'appui par la population de leurs idées, de leurs chefs et de leurs candidats locaux. Toutefois, selon le principe de la prestation d'un soutien financier limité pour la promotion de la diversité politique, un petit paiement à tous les partis de 100 \$ pour chacun de leurs candidats semble approprié. Un tel paiement couvrirait une partie des dépenses nécessaires à la présentation de candidats aux élections. Il encouragerait les petits partis à former des associations de circonscription et à recruter des candidats à la grandeur de la province. Le versement de l'allocation par candidat à tous les partis respecterait les principes d'uniformité et d'équité. Une allocation modeste de 5 700 \$ pour la présentation de candidats dans toutes les circonscriptions serait plus importante pour les petits partis aux revenus limités que pour les grands partis.

La dernière composante de l'ancienne formule de répartition des allocations était un paiement de base d'une somme de 600 \$ à tout parti inscrit qui n'avait pas droit à des allocations supérieures à cette somme d'après les votes obtenus et qui n'avait pas fait élire de député et n'avait donc pas droit au paiement minimum pour un député élu. Encore ici, les raisons qui ont justifié en 2008 la création d'un paiement de base ne sont pas indiquées clairement dans les dossiers publics. On peut donc supposer que le paiement de 600 \$ visait à fournir une aide minimale au Parti communiste du Canada - Manitoba, qui à ce jour est le seul parti à l'avoir reçue. D'après les 367 votes qu'il a reçus dans la province aux élections de 2007, le Parti communiste du Canada - Manitoba avait droit à des allocations de 458,75 \$, mais, étant donné la règle du paiement de base, le parti a reçu 600 \$ par année depuis 2008.

Les décideurs du gouvernement ont peut-être pensé que le fait de ne pas fournir au moins un paiement symbolique aux très petits partis pourrait entraîner une poursuite en vertu de la disposition de la *Charte canadienne des droits et libertés* selon laquelle tous ont droit au même bénéfice de la loi. Ou encore, ils peuvent avoir pensé que par équité il fallait apporter une aide minimale aux partis qui font la promotion d'idées peu à la mode ou impopulaires et qui ont donc de la difficulté à attirer des votes et des dons. Un paiement de base de 600 \$ permettait au moins d'aider les petits partis à payer des dépenses de conformité.

Dans les pays d'Europe qui ont des programmes d'allocations, on trouve fréquemment des exigences minimales que les partis doivent respecter pour être admissibles aux allocations. Habituellement, il s'agit de l'obtention d'un faible pourcentage des suffrages exprimés aux dernières élections (généralement de l'ordre de 2 à 5 %) ou de la présentation d'un nombre minimum de candidats. Vraisemblablement, ces exigences visent à éviter le versement de fonds publics à des petits partis qui obtiennent très peu de votes et d'appui des électeurs.

Au Manitoba, en vertu de l'ancien programme d'allocations, la seule exigence à remplir par un parti politique pour avoir droit à des allocations était de s'inscrire auprès d'Élections Manitoba. Les conditions d'inscription des partis se trouvent sur le site Web d'Élections Manitoba. Ces conditions sont plutôt réduites et peu coûteuses. Entre autres, il y a trois façons d'être admis comme parti inscrit, à savoir, détenir quatre sièges et plus, présenter cinq candidats et plus aux élections ou présenter une demande d'inscription qui porte la signature de 2 500 électeurs. Les avantages de s'inscrire sont importants. Le nom du parti est inscrit à côté du nom du candidat soutenu par le parti sur les bulletins de vote, le parti a le droit de remettre des reçus d'impôts pour les contributions reçues par le parti ou par un candidat, le parti reçoit une subvention pour la vérification et, en vertu des dispositions législatives précédentes, les partis inscrits avaient le droit à une certaine somme dans le cadre du programme d'allocations.

Dans le cas d'un nouveau parti, l'exigence de recueillir une pétition de 2 500 signatures et de fournir à Élections Manitoba les noms de plusieurs représentants du parti ne constitue pas une preuve très solide de l'appui de la population. L'exigence de présenter au moins cinq candidats pour maintenir une inscription pendant les élections ne semble pas non plus être une obligation très lourde. Pour les raisons que je viens de donner, j'ai décidé d'éliminer le paiement automatique de base de 600 \$ et de le remplacer par un paiement de 100 \$ par candidat appuyé par un parti comme mécanisme de financement des petits partis qui attirent seulement un nombre réduit de votes.

L'échéancier des paiements

Dans le cadre de son mandat, le commissaire doit décider de l'échéancier des paiements. Pour ce faire, il convient d'examiner le besoin d'assurer l'intégrité du fonctionnement du programme d'allocations et d'aider concrètement les partis à respecter leurs besoins de trésorerie. Les représentants des partis ont souligné lors de rencontres que la prévisibilité des allocations était plus importante pour eux que le moment précis des versements. Élections Manitoba calculera les allocations d'un parti, toutefois, le paiement réel des allocations doit correspondre au montant moindre entre le montant des allocations et celui des dépenses administratives réelles engagées par le parti au cours de l'année. Le fait de verser des allocations avant de connaître le montant des dépenses administratives engagées pourrait entraîner des paiements d'allocations en trop, et Élections Manitoba devrait ensuite recouvrer les allocations excédentaires. La retenue des allocations jusqu'à la fin de l'année, lorsque toutes les dépenses sont déclarées pourrait créer des problèmes de trésorerie, en particulier pour les petits partis dont les recettes venant de sources privées sont limitées et qui compteraient sur leurs allocations plus que les grands partis.

Heureusement, ce ne sera pas un problème puisque les décisions du commissaire concernant la conception du nouveau programme d'allocations s'appliqueront rétroactivement au mois de janvier 2012. Cela signifie que les allocations auxquelles les partis auront droit pour 2012 seront calculées et versées après le dépôt de leurs états financiers annuels de 2012.

J'ai décidé que le plus prudent est de fournir aux partis les allocations auxquelles ils ont droit pour une année donnée après le dépôt de la formule 920 — *État financier annuel d'un parti politique inscrit* — laquelle doit être déposée dans les trois mois qui suivent la fin de l'année.

La surveillance, la transparence, l'application et l'obligation de rendre compte

Pour que le nouveau programme d'allocations soit crédible et légitime aux yeux du public, des mesures de surveillance, de transparence, d'application et de reddition de comptes doivent être en place, de manière à assurer une utilisation honnête des fonds publics aux fins prévues.

Il incombe au commissaire d'élaborer les premiers règlements qui régiront le nouveau programme d'allocations. Comme je l'ai dit précédemment, pour la mise en œuvre du nouveau programme, je préfère une approche fondée sur un principe de raisonnable réglementation.

La raisonnable réglementation signifie simplement qu'au lieu d'utiliser principalement des processus formels élaborés de réglementation, de surveillance et d'imposition de sanctions, on met surtout l'accent sur des processus informels d'éducation, de prestation de conseils et d'orientation. L'équilibre recherché reflète le principe selon lequel aider les partis et leurs représentants à comprendre les règles d'allocations dès le début et à les respecter volontairement est la méthode la plus efficace pour veiller à ce que l'application et le respect des règles se fassent de manière efficace, efficiente, proportionnée et équitable.

Lorsque je parle ici de proportionnalité, j'entends que les règles et les exigences quant à la conformité ne doivent pas être disproportionnées par rapport au tort que l'on cherche à prévenir et à la probabilité qu'un parti ou ses représentants ne respectent pas la lettre ou l'esprit de la loi. En somme, on pourrait résumer la raisonnable réglementation comme un principe selon lequel on fait confiance, mais on vérifie les faits.

La responsabilité de surveiller l'application du règlement et le fonctionnement du programme d'allocations devrait continuer d'être assumée par Élections Manitoba, un organisme professionnel indépendant et non partisan qui rend des comptes à l'Assemblée législative du Manitoba et qui veille à offrir à la population du Manitoba des élections libres et justes et à assurer l'intégrité dans les questions de financement des partis.

Le principe de raisonnable réglementation dont je viens de parler ne s'écarte pas vraiment de la façon dont Élections Manitoba interagit actuellement avec les partis politiques en ce qui concerne l'ensemble de la *Loi sur le financement des campagnes électorales* et de la *Loi électorale*. L'organisme est tenu d'assurer la légalité, la transparence et l'intégrité du financement des partis. Il doit éliminer tout avantage, y compris tout avantage politique concurrentiel, que les partis ou les particuliers peuvent obtenir en omettant de respecter la loi. Dans les cas de non-respect de la loi, l'organisme doit amener les responsables à se conformer aux exigences réglementaires.

Pour découvrir les cas de non-respect de la loi, Élections Manitoba utilise principalement les divers rapports que les partis doivent présenter. En ce qui concerne les allocations des partis, les documents clés sont les états financiers annuels déposés par chacun des partis politiques. Les états annuels doivent être vérifiés par un comptable professionnel. Élections Manitoba publie ensuite les rapports reçus sur son site Web pour que le grand public puisse les consulter et s'assurer de leur conformité. Dans l'ensemble, les exigences de reddition de compte, de surveillance et de publicité encouragent les partis et les particuliers à suivre les règles et à avoir un comportement responsable. En ce sens, Élections Manitoba joue un rôle important en matière de prévention et de dissuasion.

Élections Manitoba affirme qu'il utilise surtout une approche d'éducation qui découle de ses obligations en vertu de la loi et qu'il fournit de l'aide aux représentants des partis politiques à tous les échelons pour les aider à respecter les exigences de conformité. Comme formes d'aide, citons notamment la publication de renseignements sur le site Web, la publication de guides et de brochures, les services téléphoniques, les séances d'information, les rencontres individuelles avec des représentants des partis et les rappels périodiques des exigences et des échéanciers relatifs aux rapports. De plus, Élections Manitoba consulte fréquemment les représentants des partis politiques par l'intermédiaire d'un comité consultatif et s'est engagé récemment à examiner l'évaluation de son aide par les partis après toutes les élections.

Vérifier que les partis connaissent les règles et qu'ils ont la capacité organisationnelle et la motivation nécessaires à leur application sont des conditions essentielles à une conformité volontaire et informelle. Presque tous les représentants de partis politiques, presque en tout temps, voudront respecter la lettre et l'esprit de la loi. La plupart du temps, Élections Manitoba réussit à travailler avec les partis sans formalité spéciale pour rectifier les situations involontaires de non-conformité.

Toutefois, il doit également y avoir des conséquences sous forme de peines en cas de non-respect des obligations imposées par les lois et les règlements. Une approche progressive dans les mesures d'application est ce qui conviendra le mieux. Une telle approche signifie qu'Élections Manitoba utilisera progressivement un ensemble de mesures qui iront des mesures correctives aux mesures sévères. L'ensemble de mesures comprendra des étapes comme le travail auprès d'un parti pour corriger les lacunes, le report du paiement d'une allocation jusqu'à ce que le parti respecte les exigences et la retenue des allocations si un parti omet de se conformer aux exigences. Dans le cas où les actions d'un parti se trouvent dans une « zone grise » entre le strict respect de la loi et ses objectifs, on pourra s'en remettre à la publicité et au processus politique pour obtenir un comportement responsable.

Comme il fallait s'y attendre, il peut y avoir une divergence d'opinions entre les représentants des partis politiques et Élections Manitoba quant au caractère excessif et à la lourdeur administrative des règles et des formalités associées aux exigences de conformité. Un représentant de parti a indiqué qu'il y avait 26 rapports et formules à remplir pour respecter les exigences des deux lois en matière de reddition de comptes, les règlements d'application et les procédures administratives suivies par Élections Manitoba. Le représentant de parti reconnaissait néanmoins que chacune des exigences de conformité avait un objectif légitime.

Toutefois, le cumul des exigences créait beaucoup de travail et exigeait notamment la collecte de renseignements auprès de divers représentants des partis et associations de circonscriptions, l'entrée de données sur informatique, la tenue des dossiers financiers de la manière prescrite, le dépôt de rapports réguliers à l'organisme Élections Manitoba et des rencontres avec des représentants de cet organisme pour corriger les lacunes des rapports. De plus, dès qu'on modifie les règles et la procédure d'Élections Manitoba, les employés et les bénévoles des partis doivent recevoir une formation en conséquence.

Pour tous les partis, mais surtout pour ceux qui comptent surtout sur le travail de bénévoles, effectuer toutes les tâches demande beaucoup de temps et d'efforts. Les évaluations périodiques d'Élections Manitoba en consultation avec les partis visent notamment à veiller à ce que les partis comprennent bien l'objet des règles et des rapports et considèrent leur valeur pratique en matière de mise en œuvre de la loi. Les possibilités de simplifier les exigences en matière de rapport devraient normalement être envisagées dans le cadre de ces évaluations.

Afin de ne pas alourdir les obligations de conformité financière que les partis politiques doivent déjà respecter, les partis n'auront pas à remplir d'autres formules pour rendre compte de l'utilisation des allocations. Les partis sont déjà tenus de déposer annuellement des états financiers vérifiés qui rendent compte de toutes leurs sources de recettes et de dépenses.

Dans le but de garantir que les allocations sont utilisées comme prévu et avec intégrité, les partis devront affirmer dans leurs états financiers annuels que les allocations ont servi uniquement aux fins auxquelles elles étaient destinées.

Sommaire des recommandations

1. Je recommande l'étude de la possibilité d'ajouter la participation des membres et l'élaboration de politiques aux catégories de dépenses du programme d'allocations.
2. Si la nouvelle *Loi sur le financement des élections* a pour but d'éliminer complètement toute utilisation possible des allocations pour des activités liées aux campagnes électorales, elle devrait être modifiée de manière à préciser que les allocations ne peuvent servir à financer des « dépenses électorales ».

Sommaire des décisions

1. Les allocations seront utilisées pour payer des coûts d'administration, d'exploitation et de conformité des partis.
2. Les règles existantes et les lignes directrices de mise en œuvre connexes élaborées par Élections Manitoba seront utilisées pour définir les coûts d'administration et d'exploitation. Les règlements d'application comprendront une liste indicative des activités essentielles d'administration et d'exploitation.
3. L'utilisation des allocations pour des publicités ou des activités liées au scrutin étroitement partisanes sera interdite, mais cela ne devra pas être interprété comme une interdiction pour les partis d'utiliser des allocations pour des formes générales de communications politiques, comme des communications en ligne avec des membres des partis ou des partisans éventuels, l'annonce d'événements aux membres des partis et les communications avec eux, l'annonce de réunions ouvertes au public pour discuter de questions politiques provinciales ou locales et la réalisation de sondages en ligne.
4. Le total des fonds affectés aux allocations fournies dans le cadre du nouveau programme d'allocations ne dépassera pas un plafond annuel de 600 000 \$.
5. Les dépenses d'allocations ne seront pas indexées en fonction de l'inflation, mais elles seront ajustées par le prochain commissaire aux allocations et pourront être réduites ou suspendues par le gouvernement en cas de contraintes budgétaires importantes.
6. Le montant global annuel des allocations sera partagé entre les partis politiques inscrits en fonction des deux calculs suivants :
 - a) un paiement de 100 \$ par candidat appuyé par un parti aux plus récentes élections générales; et, après déduction de tous les paiements par candidat du total des fonds disponibles;

- b) un paiement fondé sur les votes déterminé d'après la proportion moyenne de votes valides obtenus par le parti aux deux élections générales précédentes.
7. Chaque année d'élections générales, la partie des allocations fondée sur les votes sera calculée au prorata en fonction du nombre de jours jusqu'au jour du scrutin, y compris ce jour, et du nombre de jours après le scrutin.
 8. Dans le cas d'un parti qui participe pour la première fois à des élections générales, la partie des allocations fondée sur les votes sera calculée en fonction de la proportion de votes valides obtenus lors de ces élections. De plus, la partie des allocations fondée sur les votes sera calculée au prorata de la portion de l'année qui suit le jour du scrutin.
 9. Les allocations versées concrètement à chacun des partis correspondront au montant moindre entre les dépenses d'administration, d'exploitation et de conformité du parti accompagnées de pièces justificatives et les allocations auxquelles il a droit.
 10. Les allocations d'une année donnée seront versées automatiquement aux partis politiques inscrits après le dépôt et l'étude initiale de la formule 920 — *État financier annuel d'un parti politique inscrit* — laquelle formule doit être déposée dans les trois mois qui suivent la fin de l'année.
 11. La surveillance de l'application du règlement et du fonctionnement du programme d'allocations demeurera la responsabilité d'Élections Manitoba.
 12. Les partis rendront compte de l'utilisation de leurs allocations dans leurs états financiers annuels et devront affirmer dans ceux-ci que les allocations ont été utilisées uniquement aux fins prévues.
 13. Si un parti politique souhaite refuser une allocation, il peut informer Élections Manitoba de sa demande à l'avance ou rendre le paiement après son versement.
 14. Les partis ne peuvent demander des allocations qu'ils ont refusées ou remboursées après l'année en cours.

Tableau 4 : Calculs du nouveau programme d'allocations

Partis politiques	Nombre de candidats appuyés par un parti	Allocation fondée sur le nombre de candidats	Nombre de votes valides exprimés en 2007 (proportion)	Nombre de votes valides exprimés en 2011 (proportion)	Nombre moyen de votes (proportion)	Allocation fondée sur la part de votes	Total des allocations par parti
NPD	57	5 700 \$	200 834 (0,48)	199 069 (0,46)	199 952 (0,47)	273 111 \$	278 811 \$
PC	57	5 700 \$	158 511 (0,38)	188 535 (0,44)	173 523 (0,41)	237 012 \$	242 712 \$
Libéral	57	5 700 \$	51 857 (0,12)	32 418 (0,07)	42 138 (0,10)	57 555 \$	63 255 \$
Vert	32	3 200 \$	5 586 (0,01)	10 886 (0,03)	8 236 (0,02)	11 249 \$	14 449 \$
CPC-M	4	400 \$	367 (0,009)	179 (0,004)	273 (0,006)	373 \$	773 \$
Total	207	20 700	417 155 (1,00)	433 097 (1,00)	424 122 (1,00)	579 300 \$	600 000 \$

Total des allocations 600 000 \$

Allocation fondée sur le nombre de candidats - 20 700 \$

Allocations nettes à répartir 579 300 \$

Les prochaines étapes

Diverses autres mesures devront être prises pour la mise en œuvre du nouveau programme d'allocations du Manitoba.

Comme l'exige la *Loi sur le financement des élections*, le commissaire doit remettre son rapport au président de l'Assemblée législative du Manitoba. Le président doit déposer le rapport du commissaire aux allocations devant l'Assemblée législative dans les 15 premiers jours de séance qui suivent sa réception. Tous les partis politiques et les membres de l'Assemblée législative recevront un exemplaire du rapport au même moment, et celui-ci sera publié sur le site Web du commissaire aux allocations pour que le public puisse en prendre connaissance. Un lien vers le rapport sera aussi affiché sur le site Web d'Élections Manitoba.

Le plus rapidement possible après avoir remis son rapport, le commissaire doit prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre de ses décisions. Il sera assisté dans le processus par les rédacteurs législatifs du Bureau du conseiller législatif de Justice Manitoba. Les règlements doivent être publiés dans la *Gazette du Manitoba* avant leur entrée en vigueur.

Comme le stipule la *Loi sur le financement des élections*, les versements d'allocations en vertu du nouveau programme sont rétroactifs au mois de janvier 2012, ce qui correspond au moment où l'ancien programme d'allocations a été aboli.

D'après les décisions rendues dans le présent rapport et les règlements destinés à mettre en œuvre ces décisions, Élections Manitoba calculera les allocations que chacun des cinq partis politiques inscrits recevra en vertu du nouveau programme en deux volets.

Élections Manitoba calculera d'abord l'allocation de chacun des partis en fonction de la formule fixe de 100 \$ par candidat appuyé par un parti lors des élections provinciales de 2011.

Un second calcul déterminera le montant de l'allocation principale à laquelle a droit chacun des partis en fonction de la proportion moyenne respective des votes valides qu'ils ont reçus aux élections provinciales de 2007 et de 2011. Ce calcul établira le droit des partis à l'allocation principale. Le paiement réel par parti correspondra au montant moindre entre les allocations totales auxquelles un parti a droit et les dépenses totales d'administration, d'exploitation et de conformité de chacun des partis pendant l'année civile 2012.

Chacun des partis recevra un chèque correspondant au total de ses allocations. Si un parti politique souhaite refuser une allocation, il peut informer Élections Manitoba de sa demande à l'avance ou rendre le chèque après l'avoir reçu. Les partis ne seront pas autorisés à accumuler des allocations qu'ils ont refusées ou remboursées et à demander ces allocations non utilisées les années suivantes. Les fonds inutilisés dans les comptes d'Élections Manitoba ne sont pas reportés d'une année à l'autre, mais plutôt remis au Trésor de la Province à la fin de chaque exercice financier.

Conclusion

Le présent rapport partait du principe voulant que dans une grande société complexe comme celle du Manitoba, tout processus démocratique dynamique et honnête dépend énormément de l'existence de multiples partis politiques organisés, performants, responsables, honnêtes et efficaces. On sait que les partis remplissent différentes fonctions essentielles au sein du système politique et que leur travail dépasse la présentation de candidats et les efforts pour les faire accéder à un poste. Les partis aident à former l'opinion publique et à faire connaître les multiples valeurs, idéologies et intérêts qui sont présents dans la société. Lorsqu'un parti exerce son influence et fait preuve d'initiative au gouvernement, les autres partis le mettent continuellement au défi de répondre de sa performance. Les partis politiques contribuent ainsi à établir des orientations pour la société tout en donnant aux électeurs un ultime contrôle démocratique.

À mesure que le système politique du Manitoba a mûri, les partis politiques ont cessé d'être vus seulement comme des associations privées et en sont aussi venus à être considérés comme des instruments de démocratie importants. Le changement de perspective a mené à une adoption graduelle, en particulier depuis les années 1960, de lois électorales qui régissent le comportement des partis de diverses façons. Il a aussi mené à l'introduction de plusieurs formes directes et indirectes d'aide financière gouvernementale aux partis politiques pour les assister dans l'exercice de leurs rôles cruciaux au sein du processus démocratique. Les nouvelles dispositions législatives ont notamment pour but de favoriser la participation de la population, l'équité, l'intégrité, la transparence et le respect de l'obligation de rendre compte.

Au Manitoba et dans bien d'autres systèmes politiques, nous vivons une période de grand désenchantement de la population relativement à la politique. Nous vivons aussi une période d'austérité financière avec laquelle le gouvernement doit composer. Les circonstances font en sorte que de plus en plus de citoyens remettent en question la façon dont les partis recueillent et dépensent les fonds nécessaires à l'exercice de leurs divers rôles. Malgré la situation, une grande partie de la population continue de croire que les partis sont essentiels à notre système de démocratie représentative et responsable fondée sur l'utilisation d'un cabinet et d'une assemblée législative, et elle accepte que les partis ont besoin d'argent et d'autres ressources pour fonctionner efficacement.

Dans le contexte, l'interdiction des dons d'organismes aux partis politiques qui est entrée en vigueur en janvier 2001 et l'introduction en 2008 des allocations aux partis comme compensation partielle des recettes perdues sont devenues des sujets controversés dans la vie politique du Manitoba. Depuis que tous les partis acceptent certains types de financement public, le récent débat porte essentiellement sur les proportions appropriées de financement public et privé et les façons d'attribuer les fonds publics aux partis.

En 2012, la partie 11 de la nouvelle *Loi sur le financement des élections* a été adoptée. Cette partie prévoit la nomination d'un commissaire indépendant aux allocations qui est chargé de décider des composantes d'un nouveau programme d'allocations et qui a comme objectif d'établir ce nouveau programme sur des bases solides, dans l'intérêt public. Pour atteindre cet objectif et aider la population à comprendre et à accepter le nouveau programme, j'ai fait plusieurs choses.

En concevant le nouveau programme, j'ai cherché à intégrer les principes et les critères suivants : la clarté, la précision, l'abordabilité, la prévisibilité, l'équité, la force exécutoire et l'obligation de rendre compte. J'ai ensuite appliqué les principes et les critères à divers modèles possibles pour le nouveau programme d'allocations, et j'ai examiné les avantages et les inconvénients de chacune des possibilités.

J'ai utilisé les mêmes principes et critères pour orienter l'élaboration du nouveau programme d'allocations, en tentant tout particulièrement d'en arriver à un programme le plus clair, facile à comprendre et acceptable possible pour les citoyens et les représentants des partis politiques.

D'après mes recherches et les présentations que j'ai reçues de particuliers, d'organismes et de trois des cinq partis politiques inscrits du Manitoba, j'ai constaté qu'on ne peut concevoir un programme d'allocations intelligemment sans tenir compte des autres lois, règlements et mécanismes de financement applicables aux partis au Manitoba. Toutefois, la modification d'autres aspects relatifs aux finances des partis ne faisait pas partie de mon mandat. En vertu du pouvoir qui m'a été accordé de considérer tous les facteurs que j'estimais pertinents, j'ai présenté les décisions exécutoires que j'ai prises sur la conception du nouveau programme d'allocations ainsi que quelques recommandations au gouvernement et à l'Assemblée législative pour examen.

Le fait d'avoir adopté l'approche décrite ci-dessus m'a amené à produire un rapport plutôt long. J'espère qu'il renseignera les lecteurs sur un sujet important, mais assez pointu, que la plupart des Manitobains et des Manitobaines connaissent peu.

En tant que tout premier commissaire indépendant aux allocations du Manitoba et du Canada, j'espère aussi que mon rapport servira de base quant au processus et au contenu pour les autres commissaires qui se verront confier un travail délicat et complexe similaire.

Enfin, j'espère que la mise en œuvre du nouveau programme d'allocations aidera à maintenir et à renforcer le rôle des partis politiques en tant qu'institutions essentielles à la démocratie au Manitoba.

Annexes

Annexe A

Partie 11 : ALLOCATIONS DES PARTIS INSCRITS

TABLES DES MATIÈRES

<u>78</u>	Définitions
<u>79</u>	Allocation annuelle
<u>80</u>	Nomination du commissaire aux allocations
<u>81</u>	Détermination par le commissaire et règlements

APERÇU

Les partis inscrits ont le droit de recevoir une allocation annuelle dont le montant est déterminé par un commissaire.

78 DÉFINITIONS

Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

« **allocation** » L'allocation visée à l'article 79. ("allowance")

« **commissaire aux allocations** » La personne nommée en conformité avec l'article 80. ("allowance commissioner")

79 ALLOCATION ANNUELLE

Les partis inscrits ont le droit de recevoir, à compter de 2012, une allocation annuelle pour les aider à payer leurs dépenses d'administration et une partie de leurs coûts d'exploitation, notamment les dépenses engagées pour se conformer à la présente loi.

80 NOMINATION DU COMMISSAIRE AUX ALLOCATIONS

(1) — Nomination du commissaire par le lieutenant-gouverneur en conseil

Dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur du présent article et, par la suite, dans les six mois qui suivent des élections générales, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un commissaire chargé de la détermination du montant de l'allocation.

(2) — Consultation des chefs des partis

La nomination ne peut être faite que si les chefs des partis inscrits ont été consultés.

81 DÉTERMINATION PAR LE COMMISSAIRE ET RÈGLEMENTS

(1) — Détermination

Le commissaire aux allocations détermine :

- a) le montant des sommes à verser aux partis inscrits à titre d'allocation ou le mode de leur calcul;
- b) le moment du paiement de l'allocation et son mode de paiement, en un seul ou en plusieurs versements;
- c) si l'allocation doit être indexée en fonction du coût de la vie – ou pour tout autre motif – et, dans l'affirmative, à quel moment et de quelle façon l'indexation doit être faite;
- d) toute autre question qu'il juge nécessaire ou souhaitable.

(2) — Facteurs à considérer

Pour déterminer le montant de l'allocation, le commissaire aux allocations prend en compte tous les facteurs qu'il estime pertinents notamment les suivants :

- a) les dépenses d'administration et les coûts d'exploitation, notamment les dépenses engagées pour se conformer à la présente loi des partis, compte non tenu des dépenses de publicité et celles liées au scrutin;
- b) le nombre d'électeurs qui ont voté pour chaque parti inscrit lors des dernières élections générales, le nombre de sièges qu'il a remportés, le nombre de candidats qu'il a appuyés lors des dernières élections générales et tout autre facteur semblable qu'il juge indiqué.

(3) — Consultations

Le commissaire aux allocations peut consulter les personnes et les groupes concernés avant de prendre une décision.

(4) — Rapport à l'Assemblée

Dans les trois mois qui suivent sa nomination ou avant l'expiration de tout délai supérieur que le président de l'Assemblée peut fixer, le commissaire aux allocations lui remet un rapport faisant état des décisions qu'il a prises sous le régime du présent article.

Le président dépose le rapport du commissaire devant l'Assemblée dans les 15 premiers jours de séance qui suivent sa réception.

(5) — Règlements

Le plus rapidement après avoir remis son rapport au président de l'Assemblée, le commissaire aux allocations prend les règlements nécessaires à la mise en œuvre de ses décisions. Les règlements peuvent contenir les dispositions transitoires qu'il estime utiles.

Les règlements pris par le premier commissaire aux allocations entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2012. Ceux pris par ses successeurs entrent en vigueur le 1^{er} janvier qui suit le jour du scrutin des dernières élections générales.

La *Loi sur les textes réglementaires* ne s'applique pas aux règlements pris en vertu du présent article; ils peuvent toutefois être publiés dans la partie I de la *Gazette du Manitoba* et affichés sur le site web d'Élections Manitoba.

Annexe B

Sondage d'opinion commandé par le commissaire aux allocations (Taux d'achèvement : 69,23 %)

- 1. Quelles sont les activités des partis politiques qui devraient être admissibles à un financement public dans le cadre du système d'attribution d'allocations?**

Les 10 réponses à cette question sont présentées plus loin en annexe.

- 2. Selon la *Loi*, les allocations ont pour but d'aider les partis à défrayer « leurs dépenses d'administration et une partie de leurs coûts d'exploitation ». Quels types de dépenses tomberaient dans ces catégories?**

Les 10 réponses à cette question sont présentées plus loin en annexe.

- 3. Toujours selon la *Loi*, le système d'allocations ne peut pas couvrir les dépenses de publicité ni celles liées au scrutin. Est-ce que d'autres types de dépenses ou d'activités devraient également être exclues?**

Réponse	Pourcentage / Tableau	Nombre de réponses
Non	64 %	7
Oui, veuillez préciser...	36 %	4
Total des réponses		11

- 3. Toujours selon la *Loi*, le système d'allocations ne peut pas couvrir les dépenses de publicité ni celles liées au scrutin. Est-ce que d'autres types de dépenses ou d'activités devraient également être exclues? (Oui, veuillez préciser...)**

Nombre	Réponse
1.	Le système d'allocations devrait être interdit.
2.	Aucun financement public ne devrait aller à un parti politique.
3.	Tous les coûts d'administration et de fonctionnement.
4.	Les coûts administratifs de recrutement des membres, comme les coûts des formulaires d'adhésion des membres, les cartes de membres, etc.

4. **La Loi prévoit aussi que les allocations ont pour but d'aider les partis à faire face aux dépenses engagées pour se conformer à la présente loi. Est-ce que le système d'allocations devrait aussi aider les partis politiques à défrayer les coûts engagés pour se conformer à d'autres lois, comme par exemple à la Loi électorale?**

Réponse	Pourcentage / Tableau	Nombre de réponses
Oui	40 %	4
Non	50 %	5
Je ne sais pas.	10 %	1
Total des réponses		10

5. **En vertu de la Loi, le commissaire établit le montant total des allocations à verser aux partis politiques. En plus des dépenses administratives, des coûts d'exploitation, et des dépenses engagées pour se conformer à la Loi, le commissaire devrait-il tenir compte d'autres facteurs lorsqu'il décidera des montants à verser aux partis politiques?**

Les 8 réponses à cette question sont présentées plus loin en annexe.

6. **Le commissaire a également le droit, en vertu de la Loi, de décider de quelle manière le montant total des allocations sera réparti entre les partis politiques inscrits. Quels sont les facteurs que le commissaire devrait envisager lorsqu'il décidera des montants à allouer aux partis politiques?**

Réponse	Pourcentage / Tableau	Nombre de réponses
Le nombre de votes reçus lors des dernières élections générales	10 %	1
Le nombre de votes reçus lors de plusieurs élections générales	50 %	5
Le nombre de candidats élus	10 %	1
Le nombre de candidats nommés lors des dernières élections générales	30 %	3
Le nombre de membres d'un parti	0	0
Les sommes venant de sources privées recueillies par un parti	0	0
Autre facteur, veuillez préciser	50 %	5
Total des réponses		10

6. Le commissaire a également le droit, en vertu de la *Loi*, de décider de quelle manière le montant total des allocations sera réparti entre les partis politiques inscrits. Quels sont les facteurs que le commissaire devrait envisager lorsqu'il décidera des montants à allouer aux partis politiques? (Autre facteur, veuillez préciser...)

#	Réponse
1.	Collecte de fonds seulement, pas d'argent des contribuables
2.	Encore une fois, aucun argent ne devrait être versé
3.	Aucun financement permis
4.	Aucune des réponses ci-dessus
5.	Des montants différents devraient être accordés selon que les sièges sont obtenus en milieu rural ou en milieu urbain, car les sommes à dépenser pour joindre les électeurs peuvent être importantes dans certaines grandes circonscriptions rurales. Si un parti détient des sièges de circonscriptions rurales, il devrait recevoir des sommes supplémentaires, car il a probablement utilisé une grande partie des dépenses autorisées pour joindre les électeurs, les renseigner et les aider à faire des choix électoraux éclairés.

7. Les allocations devraient :

Réponse	Pourcentage / Tableau	Nombre de réponses
Viser uniquement des activités bien précises	9 %	1
Viser uniquement des dépenses accompagnées de pièces justificatives	45 %	5
Prévoir un maximum ou un plafond pour le montant global à verser	18 %	2
Ne prévoir aucune restriction	0 %	0
Autre réponse, veuillez préciser...	45 %	5
Total des réponses		11

7. Les allocations devraient (Autre réponse, veuillez préciser...)

- # Réponse
1. Les partis devraient avoir des comptes à rendre
 2. Être fournies
 3. Aucun financement permis
 4. Ne PAS être payées
 5. Il ne devrait pas y avoir d'allocations

8. Les allocations devraient-elles être payées une fois par an ou faire l'objet de plusieurs versements?

Réponse	Pourcentage / Tableau	Nombre de réponses
Une fois par an	10 %	1
En versements, 2 fois par an	10 %	1
En versements, 4 fois par an	0 %	0
Autre réponse, veuillez préciser...	80 %	8
Total des réponses		10

**8. Les allocations devraient-elles être payées une fois par an ou faire l'objet de plusieurs versements?
(Autre réponse, veuillez préciser...)**

- # Réponse
1. Jamais
 2. Aucun paiement
 3. Aucun financement
 4. Jamais
 5. Une fois par mois
 6. Une fois par mois
 7. Une fois par mois
 8. Aucun paiement

9. Est-ce que les allocations devraient être indexées périodiquement afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie (c.-à-d. de l'indice des prix à la consommation)?

Réponse	Pourcentage Tableau	/ Nombre réponses	de
Oui, elles devraient être indexées annuellement	30 %	3	
Elles devraient être mises à jour seulement tous les 4 ans, lorsque le prochain commissaire révisera les allocations des partis	20 %	2	
Non, elles ne devraient pas être indexées	30 %	3	
Autre réponse, veuillez préciser...	20 %	2	
Total des réponses		10	

9. Est-ce que les allocations devraient être indexées périodiquement afin de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie (c.-à-d. de l'indice des prix à la consommation)?

(Autre réponse, veuillez préciser...)

Réponse

1. Aucun financement

2. Non

10. Quelles exigences faudrait-il prévoir en matière de rapports, de surveillance et de reddition de comptes publics relativement aux allocations afin de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de manière responsable et de garantir la compréhension et l'acceptation du public?

Les 9 réponses à cette question sont présentées plus loin en annexe.

11. En vertu de la Loi, le commissaire peut également, s'il le juge nécessaire, déterminer d'autres éléments qui pourraient modérer la conception du système d'allocation. Quels autres facteurs devraient être pris en compte?

Les 5 réponses à cette question sont présentées plus loin en annexe.

Annexe

1. **Quelles sont les activités des partis politiques qui devraient être admissibles à un financement public dans le cadre du système d'attribution d'allocations?**

Réponse

1. Aucune, les partis politiques gaspillent déjà assez d'argent des contribuables.
2. Aucune
3. Aucune
4. Idéalement aucune, mais tout au plus les dépenses de campagne électorale.
5. Aucune
6. L'organisation d'une élection, comme les déplacements, l'hébergement, les repas, pour le candidat et les travailleurs autorisés de campagne électorale, les salles de réunion, les bureaux de campagne électorale, la formation des bénévoles, etc., les activités visant à administrer le parti entre les élections.
7. Les déplacements, l'hébergement, les repas, les salles de réunion pour le candidat et les travailleurs autorisés.
8. Les campagnes électorales.
9. Les coûts de l'organisation d'une campagne électorale jusqu'à concurrence de limites modestes de dépenses établies pour les campagnes électorales.
10. Aucune

2. **Selon la Loi, les allocations ont pour but d'aider les partis à défrayer « leurs dépenses d'administration et une partie de leurs coûts d'exploitation ». Quels types de dépenses tomberaient dans ces catégories?**

Réponse

1. Aucune. Les partis doivent apprendre à vivre selon leurs budgets actuels. Les partis politiques tentent toujours d'obtenir plus d'argent de vous et moi. Peut-être doivent-ils apprendre à utiliser ce qu'ils ont et à arrêter d'en demander plus.
2. Aucune
3. Aucune
4. Aucune

5. Aucune
6. Les bureaux chargés de l'administration, le personnel, le matériel de bureau, les services de téléphonie et d'Internet, la papeterie et les frais de poste, la location de salles pour des rencontres additionnelles en dehors des bureaux principaux de circonscription.
7. Le matériel de bureau, le téléphone, les services Internet, la papeterie et la location de salles de réunion.
8. Les déplacements, les salles de comité, le personnel électoral payé, les téléphones, l'Internet.
9. Le salaire du personnel nécessaire au déroulement des campagnes électorales, ainsi que les frais de téléphonie, de télécopie, d'informatique, de services publics, d'essence pour les déplacements, le transport, les repas, etc., toutes les catégories seraient visées par les limites de dépenses pour qu'elles soient plafonnées.
10. Aucune

5. En vertu de la *Loi*, le commissaire établit le montant total des allocations à verser aux partis politiques. En plus des dépenses administratives, des coûts d'exploitation, et des dépenses engagées pour se conformer à la *Loi*, le commissaire devrait-il tenir compte d'autres facteurs lorsqu'il décidera des montants à verser aux partis politiques?

Réponse

1. Ils doivent être comptables. S'ils dépassent leurs budgets, ils doivent être renvoyés.
2. Aucun montant ne devrait être accordé.
3. Il ne devrait pas y avoir de financement public des partis politiques.
4. 0 \$, sauf peut-être pour les dépenses de campagne électorale.
5. Aucun
6. Un système équilibré
7. Les hausses de l'IPC depuis les dernières élections.
8. Aucun

10. Quelles exigences faudrait-il prévoir en matière de rapports, de surveillance et de reddition de comptes publics relativement aux allocations afin de s'assurer que les fonds publics sont utilisés de manière responsable et de garantir la compréhension et l'acceptation du public?

Réponse

1. Ça sonne comme si ça a déjà été approuvé. Pas de fonds pour ça. La population devrait voter là-dessus aux prochaines élections.
2. Aucun argent public ne devrait être versé.
3. Il ne devrait pas y avoir de financement.
4. La divulgation complète de toute l'information financière, y compris le nom des donateurs.
5. C'est un abus des fonds publics et cela ne devrait pas être permis.
6. Des rapports annuels à l'Assemblée législative et aux partis, la surveillance du commissaire et du comité, une campagne provinciale pour expliquer le processus, et la procédure devrait accompagner la publication des rapports annuels.
7. Un rapport annuel devrait être remis au directeur général des élections, à l'Assemblée législative et aux partis politiques.
8. Je ne suis pas certain.
9. Les exigences les plus strictes possible.

11. En vertu de la *Loi*, le commissaire peut également, s'il le juge nécessaire, déterminer d'autres éléments qui pourraient modeler la conception du système d'allocation. Quels autres facteurs devraient être pris en compte?

Réponse

1. La seule chose que le commissaire doit faire est d'annuler le système d'allocations aux partis ou l'arrogance politique.
2. Aucun argent public ne devrait être versé.
3. Un système de partis financés au moyen de fonds publics est antidémocratique, car il perpétue la force financière du parti au pouvoir, laquelle est renforcée si un parti gagne plusieurs élections de suite.
4. L'idée est mauvaise et devrait être abandonnée. Laissons les partis politiques collecter des fonds pour subvenir à leurs dépenses d'administration et de fonctionnement, sans faire d'exception.

5. Des modèles qui existent ailleurs au pays, et ailleurs dans le monde, où il y a du financement public, sont à la base de la démocratie. Nous avons besoin d'un modèle où l'accès à la gouvernance est à la portée de tous les partis, quelle que soit la situation économique de ses partisans, de ses membres et de ses donateurs, pour éviter de bâtir un modèle dans lequel seuls les riches ont les moyens de présenter leurs idées au public.

Annexe C

Sommaire comparatif des programmes d'allocations annuelles aux partis politiques en vigueur au Canada

En plus du programme du Manitoba, il existe au Canada cinq autres programmes publics d'allocations annuelles aux partis politiques, c'est-à-dire, à l'échelon fédéral, au Québec, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard. Vous trouverez ci-après un résumé de ces programmes d'allocations, suivi d'un tableau de comparaison de certaines caractéristiques de ces programmes avec celles de l'ancien programme d'allocations annuelles du Manitoba.

Canada

Un programme d'allocations aux partis politiques fédéraux a été créé par un gouvernement libéral et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004. Pour être admissible aux allocations, tout parti politique inscrit doit avoir reçu au moins 2 % du nombre de votes valides exprimés lors des plus récentes élections générales ou au moins 5 % du nombre de votes valides exprimés dans les circonscriptions électorales où un parti inscrit a présenté des candidats. Tout parti qui n'a pas droit à des allocations peut devenir admissible au moyen d'une fusion avec un autre parti qui est admissible aux allocations. Au début du programme, chacun des partis politiques inscrits admissibles à des allocations recevait trimestriellement 0,4375 \$ (ce qui équivaut à 1,75 \$ par année) par vote valide obtenu aux plus récentes élections générales. Les allocations ont été indexées en fonction de l'inflation tous les 1^{er} avril, jusqu'au 1^{er} avril 2012. Le 1^{er} avril 2012, une modification à la *Loi électorale du Canada* a établi une réduction qui s'échelonna en 2012, 2013 et 2014 et aboutira à l'élimination des allocations annuelles à l'échelon fédéral à la fin du premier trimestre de 2015.

Les partis politiques doivent produire plusieurs rapports financiers et un état financier avant que le directeur général des élections puisse confirmer le respect de toutes les obligations de déclaration financière et que le receveur général du Canada remette les allocations au moyen de fonds prélevés sur le Trésor. Si un parti ne satisfait pas aux exigences de conformité, le paiement de ses allocations est reporté jusqu'à ce qu'il se conforme. L'objectif des allocations était de remplacer les contributions perdues en raison de l'imposition de limites aux contributions et à l'admissibilité des donateurs. Les allocations peuvent être payées à un parti inscrit ou à toute division provinciale de ce parti.

Québec

Le programme de financement public des partis provinciaux du Québec mis en place par le gouvernement libéral en 1975 a été le premier au pays. À sa création, le programme prévoyait la répartition d'un montant fixe de 400 000 \$ pour tous les partis représentés à l'Assemblée nationale. Le montant était divisé proportionnellement parmi les partis représentés en fonction du pourcentage de votes valides reçus par chacun des partis aux élections précédentes. Deux ans plus tard, le Québec a modifié son approche afin de rendre tous les partis admissibles à des allocations. Le montant des fonds publics à diviser proportionnellement a été d'abord fixé en multipliant par 0,25 \$ chacun des noms inscrits sur la liste électorale.

Les réformes de 1977 ont été adoptées en même temps que le Québec a interdit les dons des entreprises et des syndicats et a limité les dons des particuliers à 3 000 \$ par année. L'accroissement du financement public à l'intention des partis avait pour but de compenser la perte de recettes attribuable aux restrictions des dons privés. Le montant par nom est passé à 0,50 \$ en 1992. Puis, en 2010, on a ramené la limite des contributions des particuliers à 1 000 \$ par année et porté le montant par nom à 0,82 \$. Le montant par nom est maintenant ajusté annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation de l'année antérieure.

À la suite des élections générales de septembre 2012 au Québec, une période marquée par la révélation de nombreux scandales financiers, la *Loi électorale* de la province a encore une fois été modifiée. Le projet de loi déposé en 2012 par Bernard Drainville, le ministre responsable des Institutions démocratiques et de la Participation citoyenne du Québec, a proposé plusieurs changements législatifs, notamment l'augmentation du financement public des partis politiques, l'utilisation d'un mécanisme de subvention publique en fonction des contributions privées recueillies, la diminution du plafond des dépenses électorales et la réduction de la limite des contributions des particuliers. Le projet de loi abaisse de 1 000 \$ à 100 \$ le montant total des contributions qui peuvent être versées par un même électeur, au cours d'une même année civile, à chacun des partis politiques autorisés, des députés indépendants ou des candidats indépendants et élimine le crédit d'impôt auquel les donateurs avaient droit.

Pour compenser la perte de recettes potentielles des partis, le projet de loi double pratiquement le montant de l'allocation annuelle qui peut être versé aux partis autorisés, la faisant passer de 0,85 \$ à 1,50 \$ par électeur, et prévoit le versement d'une allocation supplémentaire de 1,00 \$ par électeur à l'occasion de la tenue d'élections générales. Le projet de loi propose le versement de 2,50 \$ pour chaque dollar de fonds privés pour les premiers 20 000 \$ recueillis et le versement de 1,00 \$ pour chaque dollar recueilli pour les 200 000 \$ suivants versés à titre de contribution. Le montant maximum que le mécanisme de subvention publique en fonction de fonds privés recueillis permet de verser à un parti politique en année non électorale est fixé à 250 000 \$.

En année d'élections, les partis peuvent obtenir des subventions publiques de la même manière pour un montant supplémentaire de 220 000 \$ de fonds privés recueillis, ce qui porte à 500 000 \$ le total que peuvent atteindre les subventions publiques versées en fonction des contributions privées. Les partis politiques nouvellement formés qui répondent à certains critères peuvent aussi être admissibles à des subventions publiques en fonction des contributions privées. En dernier lieu, le projet de loi limite les besoins de financement des partis et des candidats pendant des élections générales en abaissant le plafond des dépenses électorales qui peuvent être engagées (lequel passe de 11,5 millions de dollars à 8 millions de dollars). Les changements ont été vus comme une manière de réduire l'influence des donateurs sur la vie politique, de limiter l'influence de l'argent en politique et de rétablir la confiance du public envers le financement des partis.

L'objectif des allocations au Québec est de défrayer les dépenses des partis se rapportant notamment à leur administration courante, à la diffusion de leurs programmes politiques, à la coordination de l'action politique des membres et aux dépenses électorales. Le directeur général des élections est chargé de veiller à ce que les allocations soient utilisées aux fins prévues par la loi. Les factures, les reçus et les autres pièces justificatives doivent être conservés par les partis pendant cinq ans et être fournis pour examen sur demande du directeur général des élections. Le montant d'allocations accordé et versé par le directeur général des élections lui est remboursé par le ministre des Finances. Au plus tard en avril de chaque année, le directeur général des élections doit publier dans la *Gazette officielle du Québec* un état récapitulatif des montants versés aux partis politiques.

Nouveau-Brunswick

Le programme d'allocations annuelles du Nouveau-Brunswick a été le deuxième programme du genre créé au Canada, et il est en place depuis 1978. Pour être admissibles à des allocations, les partis politiques doivent être représentés à l'Assemblée législative et, s'ils ne le sont pas, ils doivent avoir présenté au moins 10 candidats officiels aux élections générales précédentes. Le montant des allocations annuelles accordées aux partis politiques admissibles est un montant autorisé tous les ans par l'Assemblée législative (moins les montants versés à tous les partis comme subvention de vérification, soit jusqu'à 2 000 \$ par parti) multiplié par la proportion de votes valides reçus par les candidats d'un parti donné aux élections générales précédentes.

Les allocations doivent être utilisées par les partis politiques pour payer les coûts de leur administration courante, pour diffuser leurs programmes politiques et pour coordonner les activités politiques de leurs membres. Chaque parti doit présenter un rapport financier tous les ans au contrôleur du financement politique. Si un parti n'engage pas aux fins prévues des coûts qui sont égaux ou supérieurs au montant des allocations qu'il a reçues, il est tenu de remettre la différence au ministre des Finances. Les allocations sont payables en quatre versements trimestriels égaux.

Si, d'après son analyse d'un rapport financier, le contrôleur du financement politique juge que des allocations ne sont pas utilisées adéquatement, il peut suspendre l'autorisation du paiement de tout versement subséquent pendant l'enquête sur les dépenses du parti. Les montants payables à titre d'allocations annuelles à chacun des partis politiques sont publiés tous les ans dans la *Gazette royale*.

Lorsque le Nouveau-Brunswick a commencé à accorder des allocations annuelles, Richard Hatfield, le premier ministre progressiste-conservateur en poste à l'époque, était d'avis que le processus politique devait être financé partiellement au moyen de fonds publics, que les partis politiques qui reçoivent un appui important de la population sont en fait des institutions publiques absolument nécessaires au bon fonctionnement de notre système de démocratie parlementaire et qu'ils méritent un soutien public au même titre que toute autre institution publique.

Les allocations annuelles ont d'abord été fixées d'après une formule de 1,00 \$ par vote reçu aux élections générales précédentes et le montant était indexé en fonction de l'inflation. Le Nouveau-Brunswick a effectué des paiements conformes à cette formule pendant 12 ans, soit jusqu'en 1990. Le montant toujours croissant des allocations a commencé à faire l'objet de restrictions budgétaires à partir de 1991, et le total des fonds consacrés au programme a été réduit malgré le fait que la formule de financement de départ était toujours en vigueur. Le financement du programme a beaucoup diminué des années 1991 à 2000. Pendant ces années, le montant des allocations est passé de 903 000 \$ à 668 000 \$. Le contrôleur du financement politique a adopté une nouvelle formule pour tenir compte du plafond des allocations imposé par l'Assemblée législative. La formule divisait le montant global fixé pour les allocations d'après la proportion de votes reçus par les partis politiques. L'approche non officielle a été utilisée jusqu'en 2009. À ce moment, la loi a été modifiée afin d'y préciser que les allocations doivent correspondre à un montant approprié fixé par l'Assemblée législative. Le montant global d'allocations de 668 000 \$ (moins 10 000 \$ de remboursement de frais de vérification) était toujours en place pendant l'exercice financier de 2012-2013.

Nouvelle-Écosse

Le programme d'allocations de la Nouvelle-Écosse pour les partis politiques inscrits a été mis en place par un gouvernement progressiste-conservateur en 2007, soit un an avant l'adoption du programme d'allocations annuelles du Manitoba. Le programme est le plus simple de tous. En Nouvelle-Écosse, chaque parti politique enregistré est admissible et reçoit du Trésor 1,53 \$ par vote reçu par les candidats qu'il a soutenus aux plus récentes élections générales. Le montant global d'allocations pour les quatre partis politiques de la Nouvelle-Écosse a totalisé 644 164,49 \$ pour l'exercice financier de 2012-2013. Depuis le début du programme en 2007, le programme a versé 4 511 908,75 \$.

En 2007, le montant par vote avait été fixé à 1,50 \$, mais il a augmenté au début de chaque année en fonction de la croissance de l'indice des prix à la consommation enregistrée dans la province. Toute hausse du montant payé à un parti après des élections générales entre en vigueur immédiatement après les élections et est établie au prorata pour le reste de l'année. Toute réduction du montant auquel un parti a droit à la suite d'élections générales entre en vigueur seulement au début de l'exercice financier suivant. L'objectif des allocations n'est pas précisé, ni l'utilisation qu'il faut en faire. Les allocations accordées aux partis politiques de la Nouvelle-Écosse sont payées en deux versements égaux en avril et en octobre.

Lorsque le programme d'allocations a été adopté en Nouvelle-Écosse, il était accompagné d'une interdiction des contributions des particuliers et des organismes (entreprises et syndicats) de plus de 5 000 \$. En 2009, le gouvernement du NPD de la Nouvelle-Écosse a interdit tous les dons provenant des entreprises et des syndicats et a augmenté les crédits d'impôt offerts aux contribuables pour leurs contributions politiques.

Île-du-Prince-Édouard

Le programme d'allocations annuelles de l'Île-du-Prince-Édouard a été établi par un gouvernement progressiste-conservateur dans le cadre de modifications apportées à la *Election Expenses Act* en 1983. Le montant des allocations aux partis se calcule assez simplement. Il était déterminé par la multiplication du nombre de votes valides reçus par les candidats appuyés par un parti aux élections générales précédentes par un montant maximal de 2,00 \$. Le montant devait être fixé par le lieutenant gouverneur en conseil après consultation du chef de l'opposition. Le montant convenu devait être ajusté annuellement en fonction de l'indice des prix à la consommation. Aucune disposition législative ne précise l'objet des allocations.

Au moment de son adoption et pendant environ les dix premières années, tout parti inscrit devait détenir au moins deux sièges à l'Assemblée législative pour être admissible aux allocations annuelles. Toutefois, en 1995, l'opposition officielle du parti a obtenu un seul siège. Les dispositions législatives applicables ont été modifiées en conséquence en 1996, et elles stipulent désormais que tout parti inscrit qui détient un siège ou plus à l'Assemblée législative a droit aux allocations. Depuis 1995, sans annulation des dispositions législatives applicables, le programme d'allocations annuelles a été interrompu et aucun versement de fonds publics n'a eu lieu depuis.

Résumé de certaines caractéristiques des programmes d'allocations aux partis politiques

Collectivité publique	Date	Formule de financement	Admissibilité	Ajustement en fonction de l'IPC	Fréquence des paiements
Canada	2004	<p>Avril 2012 – 1,53 \$/vote reçu aux dernières élections générales.</p> <p>Avril 2013 – 1,02 \$/vote reçu aux dernières élections générales.</p> <p>Avril 2014 – 0,51 \$/vote reçu aux dernières élections générales.</p> <p>En voie de disparaître à la fin de 2014.</p>	<p>- Au moins 2 % de tous les suffrages exprimés ou au moins 5 % des suffrages exprimés dans les circonscriptions dans lesquelles un parti a soutenu un candidat.</p> <p>- Respecter les obligations liées à la production de rapports financiers.</p> <p>- Aucun objectif précisé pour l'utilisation des fonds.</p> <p>- Les dépenses doivent avoir été effectuées.</p>	Oui – indexation en fonction de l'inflation.	Tous les trimestres (mars/juin/sept./déc.).

Québec	1975	<p>Depuis jan. 2013, 1,50 \$/électeur sur la liste X prop. de votes reçus aux dernières élections.</p> <p>1,00 \$ de plus/électeur sur la liste en année d'élections.</p> <p>De plus, annuellement, une subvention publique de 2 50 \$ pour chaque 1,00 \$ de dons privés pour les 1^{ers} 20 000 \$ et 1,00 \$ pour les 200 000 \$ suivants (c.-à-d., 250 000 \$ de financement de contrepartie).</p> <p>En année d'élections, une subvention publique est accordée pour une somme supplémentaire de 220 000 \$ en dons privés, ce qui porte à 500 000 \$ le total du financement de contrepartie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Tous les partis existants sont admissibles aux allocations. - Les partis existants et les nouveaux partis ayant droit (y compris les candidats) sont admissibles aux fonds de contrepartie. - Défrayer les dépenses se rapportant au fonctionnement courant, à la diffusion des programmes politiques, à la coordination de l'action politique des membres et des partisans d'un parti et aux dépenses électorales. - Les allocations servent aussi à rembourser le capital de prêts. 	Oui – indexation en fonction de l'inflation.	Tous les mois ou tous les trimestres.
---------------	------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------	------------------------------------------------

Nouveau-Brunswick	1978	<p>Allocation de 1,00 \$/vote jusqu'en 1990.</p> <p>- De 1991 à 2009, plafonnement du financement et versement des fonds en fonction de la proportion des votes reçus.</p> <p>- En 2009, modification de la loi pour y préciser que le financement correspondra à la proportion d'un montant fixe déterminé par le nombre de votes reçus aux dernières élections.</p>	<p>- Au moins 1 député élu ou au moins 10 candidats appuyés par un parti aux dernières élections.</p> <p>- Pour l'administration courante, la diffusion de programmes politiques et la coordination de l'action politique des membres.</p> <p>- Les dépenses doivent avoir été effectuées.</p>	<p>- La formule de départ était indexée d'après l'inflation.</p> <p>- Aucune indexation n'est appliquée depuis 1991.</p>	Tous les trimestres (juin/sept./déc./mars).
Nouvelle-Écosse	2007	<p>1,53 \$/vote reçu aux dernières élections générales.</p>	<p>- Aucune restriction d'admissibilité.</p> <p>- L'objectif des fonds n'est pas précisé.</p>	<p>Oui – d'après l'IPC, selon l'année 2010 comme année de base.</p>	Deux fois par année (avril/oct.).
Île-du-Prince-Édouard	1983	<p>- Montant maximal de 2,00 \$/vote reçu aux dernières élections.</p> <p>- Montant fixé par le lieutenant gouverneur en conseil.</p> <p>- N'a pas été utilisé depuis 1995.</p>	<p>- Au moins 1 siège ou plus. Jusqu'en 1996, la loi exigeait qu'un parti ait obtenu 2 sièges ou plus pour être admissible.</p> <p>- L'objectif des fonds n'est pas précisé.</p>	<p>Oui – d'après l'IPC, selon l'année 1995 comme année de base.</p>	Une fois par année

Manitoba	2008	<ul style="list-style-type: none"> - Le montant moindre entre 1,25 \$/vote, jusqu'à concurrence de 250 000 \$, ou le total annuel des dépenses administratives engagées. - Allocations minimales de 600 \$ ou de 10 000 \$ en cas d'élection d'au moins 1 député. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tous les partis sont admissibles au montant de base de 600 \$. - Minimum de 10 000 \$ pour l'élection d'au moins 1 député. - Pour l'administration et l'exercice des fonctions des partis. - Les dépenses doivent avoir été effectuées. 	Non	Une fois par année.
-----------------	------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	---------------------