

# Financer la souveraineté

## La mécanique d'un combat financier asymétrique.

Aucun mouvement d'indépendance nationale ne s'est jamais financé à armes égales avec l'État qu'il cherchait à quitter. Ce déséquilibre est structurel, prévisible et, s'il n'est pas anticipé avec précision, suffisant pour faire basculer un résultat serré. En 1995, le camp du Oui a perdu par 50 058 voix, soit 1,16 point de pourcentage, pendant que des entreprises canadiennes finançaient le transport de dizaines de milliers de personnes vers Montréal pour un rassemblement fédéraliste dont le coût n'a jamais été déclaré au DGE, et que le gouvernement fédéral acheminait des dizaines de millions vers des agences de communication québécoises sous couvert de contrats publics. La question n'est pas de savoir si ces facteurs ont fait perdre le référendum : personne ne peut le démontrer. La question est de savoir si un mouvement qui se prépare sérieusement peut se permettre de les ignorer une deuxième fois. Ce texte décrit les mécanismes concrets par lesquels l'argent influence un référendum, et les outils législatifs et organisationnels qui permettraient de neutraliser ce déséquilibre.



La question est de savoir si un mouvement qui se prépare sérieusement peut se permettre de les ignorer une deuxième fois. Ce texte décrit les mécanismes concrets par lesquels l'argent influence un référendum, et les outils législatifs et organisationnels qui permettraient de neutraliser ce déséquilibre.

Le cadre légal existant est rigoureux dans son périmètre, mais ce périmètre est étroit. La **Loi sur la consultation populaire** oblige chaque camp à centraliser ses fonds dans un comité parapluie unique, fixe un plafond de dépenses par électeur inscrit et exige la divulgation des donateurs. En 1995, ce plafond était de 5 millions de dollars par camp. Cette loi ne s'applique qu'aux 35 jours de campagne officielle, et elle n'a aucune prise sur les entités fédérales. Le Parti Libéral du Canada a activement participé à la campagne du Non **sans être soumis à aucune limite provinciale**. À cette lacune s'ajoute une contrainte constitutionnelle que le texte ne peut pas esquiver : la **Loi sur la clarté**, adoptée par Ottawa en 2000, permet au gouvernement fédéral de contester la validité d'un résultat référendaire sur la base de la clarté de la question ou de la majorité obtenue. Cette incertitude juridique est financièrement paralysante : un mouvement dont la victoire peut être contestée après le vote doit prévoir des réserves pour des recours judiciaires prolongés, en plus de ses dépenses de campagne.

Comparer le modèle québécois à celui du référendum écossais de 2014 révèle une lacune structurelle précise. La Electoral Commission britannique avait fixé le plafond de chaque organisation centrale à 1,5 million de livres sterling, mais les partis politiques disposaient d'enveloppes séparées calculées selon leur représentation parlementaire. Au Québec, chaque dollar dépensé par le Parti québécois était prélevé sur l'enveloppe du comité du Oui, comprimant la capacité des groupes citoyens. Cette différence technique désavantage mécaniquement le camp dont le mouvement civil est le plus actif.

Le scandale des commandites illustre la limite la plus exploitable du cadre actuel : tout ce qui ne transite pas par un comité officiel échappe aux plafonds. La vérificatrice générale Sheila Fraser a établi en 2004 que 332 millions de dollars avaient transité vers des agences de communication québécoises entre 1996 et 2004. La Commission Gomery a conclu qu'environ **100 millions avaient été versés dans des conditions irrégulières**, et que **le montant directement détourné à des fins partisans s'élevait à environ 2 millions**. « *Le programme était mal géré, mal contrôlé et, à certains égards, entaché de malhonnêteté.* » -- John Gomery, Rapport de la Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires (2006). L'essentiel servait à acheter une visibilité fédérale permanente dans l'espace public québécois, pas à financer directement une campagne. Aucun de ces dollars n'est apparu dans un rapport de dépenses référendaires.

Le Love-In du 27 octobre 1995 fonctionne sur le même principe. Ce qui est documenté de façon indiscutable, indépendamment des estimations de participation, ce sont les **tarifs préférentiels accordés par Air Canada, Canadian Airlines et Via Rail à des groupes organisés en faveur du Non**. Ces réductions constituent des contributions en nature : des biens ou services fournis à prix réduit en lieu et place d'argent. La loi de l'époque ne les capturait pas clairement. On y remédierait en instaurant l'obligation de déclarer toute contribution en nature dépassant 1 000 dollars, évaluée selon la méthode du prix de référence indépendant : la différence entre le prix public affiché par le fournisseur à la date de la transaction et le prix effectivement payé. Un billet affiché à 280 dollars et fourni à 50 dollars représente une contribution de 230 dollars par billet, imputée au plafond du camp bénéficiaire. Pour les contributions moins facilement chiffrables, comme des locaux prêtés ou du travail fourni gratuitement, on appliquerait le coût de remplacement, c'est-à-dire ce qu'il aurait fallu payer à un prestataire indépendant pour le même service dans les mêmes délais. Revenu Québec utilise déjà cette méthode pour évaluer les avantages non monétaires accordés aux employés. Tout prestataire ayant fourni une contribution en nature au-delà du seuil produirait une attestation signée par un comptable professionnel agréé, **sous peine d'une amende proportionnelle à la valeur non déclarée**.

L'inégalité financière produit un deuxième avantage, moins visible mais aussi déterminant : l'accès à une information plus précise sur l'état réel de l'opinion avant que l'adversaire y ait accès. Un sondage politique privé coûte entre 15 000 et 40 000 dollars canadiens. **Deux sondages par semaine pendant 35 jours représentent entre 150 000 et 400 000 dollars.** Ces études permettent de détecter des variations dans des sous-groupes précis d'électeurs, par région, par langue, par tranche d'âge, plusieurs jours avant que cette information soit visible publiquement. Le camp qui possède cette information peut ajuster ses messages et réorienter ses ressources en temps réel. Le camp qui ne dispose que des sondages publiés dans les médias navigue avec un retard de plusieurs jours et une précision géographique bien moindre. C'est la différence entre une carte topographique au 1:25 000 et une carte routière générale : même territoire, décisions radicalement différentes. En 1995, le camp du Non disposait de capacités de sondage privé supérieures à celles du camp du Oui, selon des témoignages publiés par des stratèges des deux camps dans les années suivantes.

Cet écart informationnel se double d'un déséquilibre médiatique structurel que le plafond de dépenses ne corrige pas, parce qu'il ne le voit pas. Le gouvernement fédéral dispose d'une présence institutionnelle permanente dans l'espace public, distincte de l'indépendance éditoriale de Radio-Canada, qui est réelle et documentée. Il s'agit de la présence du gouvernement fédéral lui-même : communiqués officiels, annonces de programmes, missions économiques. **Pendant une campagne de 35 jours, Ottawa émet entre 200 et 400 communiqués, relayés gratuitement par les fils de presse.** Convertie en valeur publicitaire équivalente, soit ce qu'il aurait fallu payer pour acheter le même espace dans les mêmes médias, cette présence représente entre 3 et 8 millions de dollars selon les grilles tarifaires des grands médias québécois. La valeur publicitaire équivalente est une méthode standard utilisée par des firmes spécialisées comme Cision et Meltwater pour mesurer la portée des relations publiques de leurs clients : elle compare la surface ou le temps d'antenne obtenu gratuitement au tarif que ces mêmes médias auraient facturé pour de la publicité payée. Son application ici est conservatrice, car elle ne tient pas compte des effets de crédibilité supérieurs d'un communiqué gouvernemental sur une publicité ordinaire. **Comparé au plafond légal de 5 millions par camp, cet avantage structurel représente entre 60 % et 160 % de l'enveloppe officielle, sans apparaître dans aucun rapport de dépenses.**

Ces deux déséquilibres, l'un sur l'information, l'autre sur la visibilité, appellent deux corrections distinctes qui opèrent en parallèle plutôt qu'en séquence. Le DGE administrerait un fonds public de recherche référendaire, distinct du plafond de chaque camp, finançant des sondages partagés dont les résultats bruts seraient transmis simultanément aux deux comités et rendus publics dans les 48 heures. Par ailleurs, on instaurerait un ratio correctif de 1,5 pour 1 en faveur du camp souverainiste, soit un plafond de 7,5 millions contre 5 millions, compensant partiellement l'avantage médiatique structurel documenté. Ce ratio ne serait pas fixé par le gouvernement en place : une commission indépendante, constituée en période neutre et dont les membres seraient nommés par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers, le recalculerait avant chaque référendum à partir des budgets fédéraux de communication actualisés. La constituer avant tout déclenchement référendaire est la condition qui la rend politiquement défendable.

Le vecteur d'influence le plus récent et le moins réglementé est celui des publicités numériques ciblées, communément appelées **dark ads**. Le principe est simple : deux électeurs aux profils démographiques différents voient des publicités politiques différentes, parfois contradictoires, sans que l'adversaire, les journalistes ou le DGE puissent en prendre connaissance, parce que ces publicités ne sont visibles que pour les profils ciblés. Lors du référendum sur le Brexit en 2016, Vote Leave a dépensé 2,7 millions de livres sterling en publicités Facebook de ce type, selon la Electoral Commission britannique. Certaines de ces dépenses violaient les plafonds légaux, mais les plateformes n'étaient pas tenues de coopérer en temps réel avec le régulateur. Ce précédent n'est pas étranger au contexte canadien : la Loi électorale du Canada a elle-même introduit un registre obligatoire de publicité électorale en ligne en 2019, reconnaissant explicitement que ce vecteur échappait jusqu'alors à tout contrôle. Pour aller plus loin, on instaurerait une règle de géolocalisation financière : toute publicité politique ciblant des utilisateurs localisés au Québec pendant la période officielle devrait être payée avec une carte dont l'adresse de facturation est au Québec. Les plateformes utilisent déjà un système de vérification d'adresse intégré à leurs processus de paiement, désigné par le sigle AVS (Address Verification System), conçu à l'origine pour prévenir la fraude en ligne. Activer cette vérification pour les publicités politiques référendaires est une modification de paramètre, pas un chantier technique. Le DGE tiendrait un registre public répertoriant chaque publicité politique diffusée au Québec, avec le montant, l'identité du payeur et les critères de ciblage utilisés. Toute publicité absente de ce registre dans les 24 heures suivant sa mise en ligne serait suspendue par la plateforme.

L'application pose un problème réel : Meta et Google sont des entreprises américaines sans obligation contractuelle envers le DGE. Une disposition provinciale les rendant civilement responsables des publicités non conformes diffusées au Québec ferait face à une contestation constitutionnelle, la réglementation des télécommunications relevant en partie du fédéral. Pour la rendre défendable, elle serait rédigée comme une règle de transparence électorale et de protection du consommateur, deux domaines de compétence provinciale établis par la jurisprudence de la Cour suprême. Le Digital Services Act européen, pleinement applicable depuis février 2024, démontre qu'une telle responsabilisation des plateformes est réalisable à l'échelle législative, même si son application explicite aux publicités référendaires reste à développer dans ce cadre précis.

Ces mécanismes forment un système cohérent, mais ils partagent une prémisse commune : que les règles du jeu peuvent être rendues équitables si on les écrit correctement. C'est là que le texte trouve sa limite honnête. En 1995, le gouvernement fédéral n'a pas triché sur les formulaires : il a dépensé là où il n'y avait pas de formulaires. Les commandites n'étaient pas une violation de la Loi sur la consultation populaire. Elles opéraient dans le vide que cette loi laissait ouvert. Le Love-In non plus n'était pas illégal : il exploitait une définition trop étroite de ce qui compte comme dépense électorale. Un adversaire qui dispose de l'appareil d'État n'a pas besoin de tricher. Il lui suffit de dépenser là où personne ne regarde encore. Colmater ces brèches une par une, c'est ce que ce texte propose. Mais la conclusion réelle est plus simple : un camp qui arrive au référendum en ayant réglé ces questions à l'avance force son adversaire à jouer selon des règles qu'il ne contrôle plus. En 1995, c'est le camp du Non qui jouait dans cet espace. La prochaine fois, ce pourrait être l'autre.

Louis-Martin Carrière