Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le financement de la démocratie

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET RISQUE DE CAPTURE DE L'ACTION PUBLIQUE



OCDE

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le financement de la démocratie

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET RISQUE DE CAPTURE DE L'ACTION PUBLIQUE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2017), *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr

ISBN 978-92-64-26398-7 (imprimé)
ISBN 978-92-64-26399-4 (PDF)

Série : Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique
ISSN 2226-5953 (imprimé)
ISSN 2226-5961 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © Alexandru Nika/Shutterstock.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Comprendre et aborder le rôle de l'argent et son influence dans la vie politique ne peut plus être un sujet tabou. Lorsque la formulation des politiques publiques est accaparée par des intérêts privés, les « règles du jeu » qui régissent les marchés peuvent, comme les opportunités, être faussées en faveur de quelques-uns au détriment des intérêts du plus grand nombre. Cela a notamment pour conséquences l'érosion de la gouvernance démocratique, de la cohésion sociale et de l'égalité des chances pour tous, ainsi que l'effritement de la confiance dans la démocratie même. La reprise qui s'est laborieusement amorcée après la crise financière et le creusement des inégalités de revenus entre riches et pauvres accentuent le risque d'une « capture » de l'action publique, tout en mettant à l'épreuve la faculté des pouvoirs publics d'élaborer et d'édicter des politiques et des programmes bénéficiant à tous.

Il ne suffit pas de mettre en place des politiques visant à promouvoir la croissance. La puissance publique est censée veiller à un partage plus équitable des fruits de la croissance dans toute la société. La conception et la mise en œuvre de réformes structurelles en vue de créer les conditions de la reprise économique et de pérenniser une croissance inclusive exigent un processus de formulation des politiques publiques de grande qualité, auquel les citoyens puissent se fier.

Ce rapport adopte une approche comparative pour examiner l'évolution du financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que l'instauration de réglementations sur les financements politiques dans les pays de l'OCDE et les pays Partenaires. Il évalue plus précisément les risques de capture de l'action publique par le biais du financement des partis politiques et des campagnes électorales, recense les lacunes de la réglementation et les déficits de mise en œuvre des politiques en vigueur, et propose une approche globale de l'intégrité, couvrant des questions comme le lobbying et les conflits d'intérêts. L'un des enseignements sans équivoque de cette étude est que de nombreux pays peinent encore à mettre en œuvre les réglementations sur les financements politiques.

Le *Cadre de financement de la démocratie* présenté ici a pour objet de structurer le débat international sur les risques et les solutions à la disposition des pouvoirs publics et dispense des conseils concrets s'agissant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Une surveillance et des contrôles efficaces, des sanctions appropriées, une plus grande transparence et une vigilance plus forte du public jouent un rôle majeur pour prévenir la capture de l'action publique. À cet égard, les instances indépendantes chargées d'organiser le processus électoral jouent un rôle de plus en plus important. De telles instances n'existent que dans un tiers des pays de l'OCDE et ne fonctionnent pas toutes sur le même modèle. Cela étant, quelle qu'en soit la structure, les institutions chargées de faire respecter les règles encadrant les financements politiques doivent être dotées d'un mandat clair, d'un pouvoir conféré par la loi et de la capacité à exercer une surveillance réelle et à imposer des sanctions.

Ce rapport fait partie intégrante de la boîte à outils pour l'élaboration des politiques publiques mise au point par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et constitue l'une des contributions à l'axe de travail de l'Organisation consacré à la croissance inclusive et à la confiance. Dans les démocraties, l'action publique ne saurait en aucun cas être cédée au plus offrant. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics, des entreprises et des citoyens d'améliorer ensemble le processus d'élaboration des politiques. L'OCDE rassemble des parties prenantes très diverses pour que la question du financement de la démocratie soit l'objet de constatations factuelles, de compilation de données et de bonnes pratiques dans les différents pays.



Angel Gurría

Secrétaire général de l'OCDE

Remerciements

Le présent rapport a été préparé par la Division de l'Intégrité dans le secteur public de la Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial.

Sous l'impulsion de M. Janos Bertok, la coordination et la rédaction de ce rapport ont été pilotées par M. Yukihiko Hamada. M. Julio Bacio Terracino a apporté sa contribution et ses conseils précieux. Mmes Emma Cantera et Ulrika Bonnier en ont préparé le premier projet. M. Chad Burbank a assuré le processus d'élagage des données et de suivi. M. Thibaut Gigou, ainsi que Mmes Julie Harris, Anaísa Goncalves et Anastasia Slojneva ont fourni l'assistance éditoriale et administrative.

Nous remercions tout particulièrement les experts qui ont rédigé les chapitres par pays : M. Stéphane Perrault, sous-directeur général des élections du Secteur des services juridiques, de la conformité et des enquêtes, Élections Canada ; Mme Pamela Figueroa Rubio, Chef de la division des Études et M. Francisco Espinoza Rabanales, Conseiller de la division des Études, Secrétariat ministériel général de la présidence du Chili ; M Vello Pettai, professeur de politique comparée, Université de Tartu, membre de la Commission estonienne de surveillance des financements des partis politiques ; M. Yves-Marie Doublet, spécialiste de la législation sur les financements politiques pour le Groupe d'États contre la corruption (GRECO), directeur-adjoint à l'Assemblée nationale de la France ; M. Heeman Koo, division de la Coopération internationale, Commission électorale nationale de la République de Corée ; M. Raphael Riva-Palacio, directeur de la coopération et des relations internationales, Institut électoral national du Mexique ; M. Rupert Grist, juriste spécialisé dans la réglementation et M. Nick Wright, responsable principal de projet, Commission électorale du Royaume-Uni ; M. José Antonio Dias Toffoli, président du Tribunal électoral supérieur du Brésil, juge auprès de la Cour suprême du Brésil ; M. Shahabuddin Yaqoob Quraishi, ancien chef de la Commission électorale d'Inde.

Nous souhaitons remercier en particulier tous les intervenants et participants qui ont activement participé aux débats et aux échanges de vues au cours du Forum de l'OCDE consacré au financement de la démocratie et aux mesures à prendre pour empêcher la capture de l'action publique, organisé les 3 et 4 décembre 2014 à Paris en coopération avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) et l'Organisation des États américains, ainsi que du Forum stratégique de l'OCDE intitulé « Restaurer la confiance dans les pouvoirs publics : prévenir les risques liés à l'argent et aux jeux d'influence dans le processus de décision des responsables publics » qui a eu lieu les 14 et 15 novembre 2013 à Paris.

Le Comité de la gouvernance publique et le Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique ont révisé et approuvé le présent rapport à l'automne 2015.

Table des matières

Résumé 15

Encadrer le financement de la vie politique pour minimiser les risques 15
Lacunes et déficits de mise en œuvre 15
La règlementation des financements politiques : composante à part entière d'un cadre global d'intégrité 16
La voie à suivre 17

Partie I. **Financement des partis politiques et des campagnes électorales, risques de capture de l'action publique et solutions à la disposition des pouvoirs publics** 19

Chapitre 1. **Parer aux risques de capture de l'action publique** 21

L'argent et l'influence sont des composantes indispensables de la représentation démocratique 22
Le risque de capture de l'action publique par le biais des financements politiques est toujours répandu dans les pays de l'OCDE 23
Favoriser la croissance inclusive en empêchant la capture de l'action publique 25
La capture des politiques par des intérêts privés conduit à une dégradation de la confiance dans l'action publique et remet en question l'impartialité des décisions prises par les responsables publics 26
La confiance dans les institutions publiques n'est pas seulement la résultante du contenu et des retombées des politiques publiques mais aussi du processus d'élaboration des politiques publiques 27
Le Cadre de financement de la démocratie de l'OCDE 28
Les tiers faisant campagne et les intérêts privés transnationaux représentent un risque pour l'équité des règles du jeu 28
Créer les conditions propices à plus grande transparence et à un contrôle accru des données par le public 29
Promouvoir une approche globale en vue d'empêcher la capture de l'action publique en établissant un lien entre les questions connexes d'intégrité et les financements politiques 29
Rôle de plus en plus important d'un organe indépendant de gestion du processus électoral à des fins de surveillance 30
Les études par pays livrent une analyse approfondie des règles encadrant les financements politiques et des difficultés propres aux différents cadres institutionnels 30
Références 33

Chapitre 2. **Promouvoir des règles du jeu équitables par un financement équilibré** 37

Pour que les règles du jeu soient équitables, il faut trouver le juste équilibre entre différentes mesures 38
Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : financement privé ou public ? 39
Encadrer le financement privé pour équilibrer les règles du jeu 50
Plafonds de dépenses électorales : promotion de l'intégrité et de l'équité ou limitation de l'expression politique ? 59
L'abus de ressources publiques menace l'équité des règles du jeu, mais la plupart des pays de l'OCDE limitent l'accès privilégié des sortants aux ressources publiques 66
Notes 69
Références 70

Chapitre 3. **Renforcer la transparence et la responsabilité par la divulgation du financement des partis politiques et des campagnes électorales** 73

Les obligations de déclaration : un outil de responsabilité dans le processus de prise de décisions 74
La divulgation intégrale des financements publics et privés est essentielle 74
Le contrôle approfondi des rapports sur le financement politique est un gage de transparence et de responsabilité 75
La publicité des déclarations permet leur contrôle par le public 79
Références 85

Chapitre 4. **Favoriser une culture de l'intégrité parmi les partis politiques, les agents publics et les donateurs** 87

Introduire des règles de financement politique dans le cadre général d'intégrité permet de mieux faire face au risque lié à l'argent en politique 88
Les codes de déontologie peuvent être une manière pour les partis et les responsables politiques de s'engager en faveur de l'intégrité, mais l'adoption d'un code obligatoire reste une mesure relativement limitée dans les pays de l'OCDE 89
Il est essentiel d'atténuer les risques de conflits d'intérêts et de lobbying en lien avec le financement politique en prenant des mesures volontaristes de divulgation des informations pertinentes 91
Plus de 60% des représentants d'intérêts particuliers sont favorables à la divulgation de leurs contributions aux campagnes politiques 95
La protection des lanceurs d'alerte peut renforcer la culture de l'intégrité en matière de financement politique ; les États devraient envisager d'adopter ou de renforcer des mécanismes de protection par des mesures législatives spécifiques 97
Outre les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte, les mécanismes de dépôt de plaintes des citoyens peuvent également faciliter le signalement d'abus en matière de financement politique et protéger l'intérêt général 97
Les donateurs privés sont également tenus de prendre leur part de responsabilité pour renforcer l'intégrité 98
L'autoréglementation du lobbying est un signe encourageant, mais son application demeure délicate 100
Références 102

Chapitre 5. **Garantir l'application de la réglementation en matière de financement politique** 103

Les pays devraient garantir un contrôle indépendant et efficace du financement politique 104
Comment garantir l'indépendance des organes de contrôle ?.....106
Pour accomplir leurs missions, les organes de gestion des élections doivent être dotés des capacités et des ressources suffisantes.....107
Les organes de gestion des élections doivent disposer d'un mandat clair et de pouvoirs suffisants 109
Les sanctions dissuasives et applicables permettent de mieux prévenir les infractions et favorisent l'application de la réglementation.....111
L'éducation et la formation des partis politiques : un outil de promotion du respect de la réglementation.....116
Évaluation du système : déterminer les risques évolutifs de capture de l'action publique et impliquer les parties prenantes.....118
Références.....119

Annexe I.1. **Organes chargés de recevoir et d'examiner les rapports financiers présentés par les partis et les candidats dans les pays de l'OCDE**.....121

Partie II. **Études de cas par pays**.....123

Chapitre 6. **Canada** 125

Aperçu du mandat et législation en matière de financement politique.....126
Règles de financement politique 127
Transparence et responsabilité 128
Conformité aux règles 129
Intégrité.....131
Défis et risques.....132
Notes 133

Chapitre 7. **Chili** 135

Introduction.....136
Promouvoir l'équité des règles du jeu : l'équité de la compétition politique 139
Garantir plus de transparence.....140
Intégrité.....140
Contrôle, application de la loi et supervision.....141
Les sanctions, outil d'application de la loi.....142
Mesures concrètes visant à répondre aux citoyens et à adopter des normes internationales concernant le lien entre argent et politique 143
Défis.....144
Note.....145

Chapitre 8. **Estonie** 147

Tableau général.....148
Application pratique de la réglementation du financement politique 149
Défis et risques.....157
Notes 158
Références.....159

Chapitre 9. **France** 161

Équité des règles du jeu 162
Transparence et responsabilité 164
Application des règles et supervision 166
Conclusions 167
Notes 168

Chapitre 10. **Corée** 169

Définition et principes élémentaires du financement politique 170
Restriction des financements et des contributions politiques 171
Restriction et remboursement des dépenses des fonds de campagne 172
Contributions des fonds politiques *via* la Commission électorale nationale 173
Subventions publiques des partis politiques 174
Avantages fiscaux liés au financement politique 175
Recettes et dépenses des fonds politiques que le public peut consulter dans les rapports financiers 175
Pouvoir d'enquête et contrôle des fonds politiques 176

Chapitre 11. **Mexique** 177

Introduction 178
Financement des partis politiques et des candidats 178
Limites et restrictions 182
Responsabilité et transparence 183
Défis 185
Note 186

Chapitre 12. **Royaume-Uni** 187

Cadre législatif 188
Application pratique du droit du financement politique 188
Défis et risques 196
Notes 197

Chapitre 13. **Brésil** 199

Introduction 200
Législation en vigueur – principales compétences et attributions des Cours électorales brésiliennes chargées d'inspecter, de réglementer et de contrôler les mécanismes de financement des partis et des élections 201
Transparence des comptes des partis et des candidats : de l'obligation de rendre des comptes et des sanctions prévues en cas de non-respect de cette obligation 208
Intégrité du processus de financement politique ; soutien accordé aux partis et aux candidats qui leur permet de se mettre en conformité avec les normes juridiques ; projets de loi élaborés pour promouvoir la réforme du financement politique 209
Notes 212

Chapitre 14. **Inde** 213

Introduction 214
Financement politique et normes de déclaration en Inde 214
Transparence et responsabilité 218
Intégrité 221
Application de la réglementation et contrôle de conformité 222
Défis 223
Conclusion 225
Note 225

Tableaux

1.1. Cadre de financement de la démocratie : Favoriser l'élaboration de meilleures politiques publiques et empêcher la capture de l'action publique 31
2.1. Équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques dans quelques pays de l'OCDE, 2007 à 2015 40
2.2. Critères d'éligibilité au financement public direct des partis politiques dans les pays de l'OCDE 42
2.3. Calcul de la répartition du financement public direct aux partis politiques des pays de l'OCDE 44
2.4. Plafond des dons autorisés pour les particuliers dans quelques pays de l'OCDE 51
2.5. Interdiction des dons étrangers aux partis politiques dans les pays de l'OCDE 56
2.6. Les vingt dons provenant d'entreprises étrangères les plus importants aux États-Unis en 2012 59
2.7. Plafonds de dépenses des partis politiques et des candidats dans les pays de l'OCDE 62
2.8. Exemples de réglementation des campagnes de tierces parties dans quelques pays de l'OCDE 64
3.1. Divulgation publique d'informations contenues dans les rapports des partis politiques et/ou des candidats dans les pays de l'OCDE 80
3.2. Exemples de mise à disposition en ligne d'informations relatives au financement politique dans quelques pays de l'OCDE 82
4.1. Favoriser une culture de l'intégrité dans le secteur public : éléments-clé 89
4.2. Mesures prises suite à la collecte d'informations privées relatives aux responsables publics du pouvoir exécutif dans les pays de l'OCDE 94
5.1. Capacités institutionnelles des organes de gestion des élections dans quelques pays de l'OCDE 108
5.2. Diversité des sanctions dans quelques pays de l'OCDE 114
8.1. Dépenses électorales personnellement engagées par des candidats se présentant sur des listes de partis ou à titre indépendant, élections de 2015 au Riigikogu, Estonie 151
8.2. Dépenses consacrées aux activités politiques par les quatre partis parlementaires d'Estonie, 2014-15 152
8.3. Catégories d'information devant figurer dans les rapports financiers des partis, Estonie 153
11.1. Financement public des partis politiques mexicains au niveau fédéral en 2015 180
13.1. Part en pourcentage des dons consentis lors des élections municipales brésiliennes, 2004-12 204
13.2. Part en pourcentage des dons consentis lors des élections générales brésiliennes, 2006-14 204
13.3. Dépenses des partis politiques lors des campagnes présidentielles brésiliennes, 2002-14 206
14.1. Dépenses électorales, par catégorie et par parti, lors des élections générales indiennes de 2014 216
14.2. Dons dépassant 280 EUR reçus par les partis politiques indiens, 2010-14 217

Graphiques

1.1. Confiance dans les pouvoirs publics et les partis politiques dans 23 pays européens de l'OCDE, 2014 26
2.1. Dépenses engagées lors des élections législatives de 2010 au Royaume-Uni 38
2.2. Dépenses engagées lors de l'élection de la Chambre haute du Japon en 2013 39
2.3. Financement public direct des partis politiques dans les pays de l'OCDE 41
2.4. Types de financement public indirect les plus répandus dans les pays de l'OCDE 47
2.5. Accès gratuit ou subventionné des partis politiques et des candidats aux médias dans les pays de l'OCDE 48
2.6. Catégories de dons privés interdits dans les pays de l'OCDE 50
2.7. Interdiction des dons anonymes aux partis politiques dans les pays de l'OCDE 53
2.8. Plafonds de dépenses des candidats et des partis politiques dans les pays de l'OCDE 61
2.9. Pays de l'OCDE qui interdisent la distribution (ou la réception) inégale des ressources publiques aux partis politiques et aux candidats (hormis le financement public réglementé) 67
2.10. Pays de l'OCDE qui interdisent les dons aux partis politiques d'entreprises avec lesquelles la puissance publique a contracté ou qu'elle détient partiellement 68
3.1. Déclarations distinctes d'informations concernant les campagnes électorales par les partis et/ou les candidats dans les pays de l'OCDE 75
3.2. Obligation d'inclure l'identité des donateurs dans les rapports présentés par les partis politiques et/ou les candidats dans les pays de l'OCDE 78
4.1. Pays de l'OCDE s'étant dotés d'une fonction centrale chargée d'élaborer et de mettre à jour les mesures relatives aux conflits d'intérêts 92
4.2. Mesures propres à certaines catégories de fonctionnaires en matière de conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE 93
4.3. Niveau de déclaration d'intérêts privés et de diffusion publique des données dans les trois branches de l'État, dans les pays de l'OCDE 94
4.4. Catégories d'information dont les parlementaires et les représentants d'intérêts estiment qu'elles devraient être rendues publiques dans les pays de l'OCDE 96
5.1. Institutions destinataires des rapports financiers des partis politiques et/ou des candidats dans les pays de l'OCDE 105
5.2. Sanctions pour infractions en matière de financement politique dans les pays de l'OCDE 112
5.3. Taux de conformité au Royaume-Uni, 2010-13 113
8.1. Sources de revenus des partis politiques en Estonie, 2014 150
12.1. Financements publics et dons aux partis politiques au Royaume-Uni, du 1er juillet 2005 au 30 juin 2010 190
12.2. Dépenses des candidats lors des élections générales au Parlement britannique de 2010, par parti politique, pendant la campagne longue et pendant la campagne courte 191
12.3. Dépenses de campagne, par catégorie, lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010 192
12.4. Dépenses de campagne (acteurs de campagne hors partis) lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010 193
12.5. Taux de conformité (relevés de comptes) au Royaume-Uni, 2010-13 195
12.6. Taux de conformité (rapports trimestriels) au Royaume-Uni, 2010-12 195
13.1. Part en pourcentage des ressources du fonds des partis et des ressources privées dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014 205
13.2. Part en pourcentage des particuliers et des personnes morales dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014 205
13.3. Dépenses totales des candidats à l'élection présidentielle du Brésil, 2002-14 207

Encadrés

1.1. Risques de capture de l'action publique dans les domaines nécessitant des dépenses élevées 24
2.1. Critères d'éligibilité pour recevoir des fonds publics en Autriche, en Belgique, au Chili et en Turquie 43
2.2. Critères de répartition des financements publics en Australie, en Estonie et aux États-Unis 45
2.3. Réglementation des cotisations d'adhésion comme source de financement des partis politiques dans quelques pays de l'OCDE 54
2.4. Les campagnes de tierces parties lors des élections législatives de 2015 en Estonie 65
3.1. Au Japon, la vérification des rapports financiers met en lumière l'utilisation suspecte des financements politiques 76
3.2. Anonymat des donateurs en cas de dons de faible montant au Japon 77
3.3. Transparence et informations accessibles aux États-Unis 83
3.4. Le rôle de suivi des OSC en matière de financement politique en République slovaque et aux États-Unis 84
4.1. Les divers canaux par lesquels de puissants intérêts particuliers exercent leur influence sur les politiques publiques : un exemple aux États-Unis 88
4.2. Le Code de déontologie des membres de la Chambre des Lords au Royaume-Uni 90
4.3. Le Partenariat contre la corruption (PACI) du Forum économique mondial : principes de lutte contre la corruption 99
4.4. Charte de BNP Paribas pour une représentation responsable auprès des autorités publiques 101
5.1. Composition de la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CECFP) 107
5.2. Contrôle, enquête et sanction : trois aspects du rôle réglementaire des organes de gestion des élections au Royaume-Uni et en Corée 109
5.3. L'Institut indien international de la démocratie et de la gestion des élections (India International Institute of Democracy and Election Management, IIIDEM) 117

Résumé

Le présent rapport traite de trois grandes questions : Quels sont les risques associés au financement des partis politiques et des campagnes électorales ? Pourquoi les modèles de réglementation sont-ils encore insuffisants et ne sont-ils pas pleinement mis en œuvre pour combattre ces risques ? Quels sont les liens entre l'argent dans la vie politique et les cadres généraux d'intégrité dans le secteur public ? L'analyse qui en découle a permis l'élaboration du *Cadre de financement de la démocratie* ayant pour objet de structurer le débat à l'échelon international, de proposer des solutions aux responsables publics et de dresser une cartographie des risques. Le présent rapport contient en outre des études de cas détaillées par pays respectivement consacrées au Canada, au Chili, à la Corée, à l'Estonie, à la France, au Mexique, au Royaume-Uni, ainsi qu'au Brésil et à l'Inde. Y sont analysés en profondeur leurs mécanismes de financement de la vie politique et les difficultés qui se posent selon les différents cadres institutionnels. Les conclusions de ces neuf études de cas confirment en outre l'utilité du *Cadre de financement de la démocratie* et recensent les bonnes pratiques qui peuvent s'appliquer à d'autres pays.

Encadrer le financement de la vie politique pour minimiser les risques

Dans la vie politique, l'argent est une notion à double tranchant. C'est un élément indispensable du processus démocratique, permettant l'expression du soutien politique, ainsi que la compétition électorale. Pourtant, la concentration de plus en plus grande des ressources économiques entre les mains d'un nombre de plus en plus réduit d'individus représente une menace importante pour les systèmes politique et économique. Si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas encadré comme il le faut, l'argent peut également être un moyen puissant d'exercer une influence indue et de « capturer » le processus d'élaboration des politiques publiques.

Certains élus utilisent ainsi l'accès qu'ils détiennent aux marchés publics pour « renvoyer l'ascenseur » aux entreprises qui ont apporté des contributions importantes à leur campagne électorale ou pour en évincer celles qui ont soutenu leurs adversaires. Si les domaines nécessitant des dépenses élevées, comme les infrastructures et l'aménagement des zones urbaines, sont particulièrement exposés au risque de capture de l'action publique, tout processus de décision, quel qu'en soit l'enjeu, peut être la cible de puissants intérêts particuliers. Ce phénomène peut donner lieu à l'adoption de politiques inadaptées ou allant à l'encontre de l'intérêt général, empêchant par la même une croissance inclusive et amplifiant la défiance à l'égard de la puissance publique.

Lacunes et déficits de mise en œuvre

Il ressort de l'expérience des pays que plusieurs carences persistent et peuvent être mises à profit par des intérêts particuliers puissants. Il est indispensable d'accorder une attention particulière à l'affectation des financements publics et aux règlementations applicables aux financements privés afin d'assurer une égalité des règles du jeu à

l'ensemble des acteurs de la démocratie. Dans le même temps, les prêts, les cotisations des adhérents et les financements de tiers peuvent être utilisés pour contourner les règles en vigueur, comme celle du plafonnement des dépenses. Dans de nombreux pays, les autorités s'évertuent en particulier à définir et à encadrer les campagnes menées par des tiers afin d'empêcher le recyclage des dépenses de campagne dans des comités prétendument indépendants et des groupes d'intérêts. Pour l'heure, seule une poignée de pays comme le Canada, les États-Unis, l'Irlande, la République slovaque et le Royaume-Uni sont dotés de règles encadrant ce type de pratiques.

Il ressort également de plus en plus de l'expérience des pays que la mondialisation complique encore la réglementation des financements privés. Un grand nombre d'entreprises et de particuliers fortunés étrangers ont fortement partie liée avec les intérêts commerciaux nationaux, ce qui a pour effet d'estomper les frontières nationales. Dans les nombreux pays imposant le plafonnement des financements par des entreprises ou des intérêts étrangers, la divulgation de l'identité des donateurs a pris de l'importance, car elle a un effet dissuasif sur l'exercice d'influences indues. À cet égard, la moitié des pays de l'OCDE, à l'instar de la Corée, de la France et du Mexique, proscrivent actuellement tous les dons anonymes aux partis politiques et 38 % d'entre eux les interdisent à partir de certains seuils.

Cela étant, les informations divulguées doivent être structurées de manière intelligible et accessible pour faciliter un réel contrôle des données par le public. Les organisations de la société civile (OSC) et les médias ne peuvent exercer leur fonction de surveillance que s'ils sont en mesure d'étayer leurs analyses sur des informations de fond concernant les financements politiques. De nombreux pays ont de plus en plus adopté les technologies numériques pour permettre une divulgation proactive d'informations exhaustives ; ils ne sont cependant que quelques-uns, comme l'Estonie, à avoir réussi à faire en sorte que toutes les déclarations soient publiées sous une forme standard, exploitable par ordinateur, afin qu'elles soient comparables, claires et que le public puisse en contrôler les données.

Bien que la plupart des pays possède déjà des législations et réglementations sur le financement des partis politiques et des élections, il n'en demeure pas moins que, si les organismes de surveillance ne sont pas assez indépendants et/ou si la loi ne leur confère pas d'autorité suffisante pour encadrer à bon escient les contrevenants éventuels, ces règles ne peuvent pas être pleinement appliquées. Seulement 29 % des pays de l'OCDE sont dotés d'une instance indépendante de gestion du processus électoral. En outre, les capacités humaines et financières des organismes chargés de faire respecter les règles encadrant les financements politiques sont relativement limitées, ce qui les empêche de traiter le très important volume que représentent leurs tâches de surveillance. Les données montrent clairement que les sanctions ont des effets dissuasifs et favorisent un meilleur respect des règles. Ainsi, depuis que des pouvoirs de sanctions civiles ont été dévolus à la Commission électorale britannique, le taux de conformité avec la réglementation a progressé de 9 %. Pourtant, de nombreux pays peinent encore à instaurer un juste équilibre pour déterminer des sanctions qui soient à la fois proportionnées et dissuasives.

La règlementation des financements politiques : composante à part entière d'un cadre global d'intégrité

Les règles encadrant les financements politiques ne peuvent porter leurs fruits si elles sont appliquées en vase clos. Elles doivent s'inscrire dans un cadre global d'intégrité

couvrant la gestion des conflits d'intérêts et les activités de lobbying. Sinon elles risquent de ne produire pour seul résultat qu'une utilisation détournée de l'argent dépensé en vue d'exercer une influence politique, par le biais de représentants d'intérêts particuliers et d'autres voies. De ce fait, les mesures en faveur de l'intégrité, comme une plus grande transparence des activités de lobbying et une meilleure gestion des conflits d'intérêts, consolident donc les règles applicables aux financements politiques. Cela étant, l'intégration de ces diverses mesures dans un cadre plus large afin de combattre efficacement les risques associés au financement des partis politiques et des campagnes électorales reste un problème épineux. Moins de la moitié des pays de l'OCDE ont agi jusqu'à présent pour définir ou durcir les normes relatives au lobbying. Si les pays recourent largement à la déclaration des intérêts privés par les responsables publics pour gérer les situations de conflits d'intérêts et repérer les flux financiers suspects découlant de décisions prises par les pouvoirs publics, la vérification et le contrôle des formulaires de déclaration de patrimoine ne sont pas exercés avec rigueur. Selon l'enquête de l'OCDE, seuls 32 % des pays consultés mènent à bien des vérifications ou contrôlent l'exactitude des informations transmises par les agents publics du pouvoir exécutif au moyen des formulaires de déclaration, et 63 % d'entre eux contrôlent que les formulaires en question ont été dûment remis.

La voie à suivre

La plupart des pays ont encore du mal à vérifier l'efficacité des mesures en place et ne disposent pas de données empiriques suffisantes pour évaluer et comparer les pratiques de réglementation des financements politiques propres aux différents contextes nationaux. L'OCDE s'engage à développer encore les données comparatives, à mettre au point des indices de référence et des indicateurs relatifs au financement de la démocratie, de l'intégrité du processus de décision des responsables publics et de la prévention de la capture de l'action publique afin de contrôler et d'améliorer les résultats des mesures en vigueur. Pour restaurer la confiance dans les pouvoirs publics et poser les fondements d'une croissance inclusive, il est essentiel de dissiper les préoccupations concernant les financements des partis politiques et des campagnes électorales. Les pays tireraient avantage d'une mise en évidence et d'un partage des pratiques exemplaires de façon à déterminer les conditions permettant d'instaurer des politiques et des mesures qui préservent réellement l'intégrité du processus de décision public et atténuent les risques de capture de l'action publique par des intérêts particuliers puissants.

Partie I

Financement des partis politiques et des campagnes électorales, risques de capture de l'action publique et solutions à la disposition des pouvoirs publics

Chapitre 1

Parer aux risques de capture de l'action publique

L'argent est un élément indispensable du processus démocratique, permettant l'expression du soutien politique, ainsi que la compétition électorale. Pourtant, la concentration de plus en plus grande des ressources économiques entre les mains de quelques uns représente une menace importante pour les systèmes politique et économique. Ce chapitre met en évidence les risques de capture de l'action publique par le biais des financements politiques et présente un Cadre de financement de la démocratie pour favoriser l'élaboration de meilleures politiques publiques et empêcher la capture de l'action publique*, qui expose des solutions à l'intention des responsables publics et dresse une cartographie des risques.*

L'argent et l'influence sont des composantes indispensables de la représentation démocratique

L'argent est un moyen permettant aux citoyens de soutenir leurs candidats ou leur parti politique et pour les candidats et les partis politiques d'aller vers leurs électeurs, et de structurer le débat en proposant des solutions pour l'action publique. L'accès aux ressources de la part des partis politiques et des candidats influence aussi la compétition politique. Il existe un lien entre les dépenses de campagne et les résultats électoraux, semblant indiquer que les candidats bénéficiant de financements importants battront probablement leurs adversaires moins bien lotis (Silver, 2013 ; Speck et Mancuso, 2013). Cependant, on ne peut toujours pas affirmer avec certitude qu'un candidat a été élu parce qu'il disposait de ressources supérieures à celles de son adversaire ou bien parce qu'il a pu lever davantage de fonds grâce à la plus forte mobilisation de ses électeurs.

La légitimité du financement du processus démocratique est entachée par des risques qui menacent de porter atteinte à la finalité même de celui-ci. Même si les partis et les candidats ont besoin d'argent pour leurs frais de fonctionnement et être en contact avec les électeurs, l'expérience a montré qu'il existe un risque réel que certains partis et candidats, une fois au pouvoir, soient plus réceptifs aux intérêts d'un groupe particulier de donateurs qu'à l'intérêt général. Les donateurs peuvent en outre escompter être « remboursés », d'une façon ou d'une autre, de leurs dons de campagne et se trouver en position avantageuse lors de futures négociations avec telle ou telle administration publique, par exemple par le biais de marchés publics ou encore de certaines politiques publiques et de réglementation.

On peut faire une distinction entre l'influence exercée lorsque les responsables politiques prennent des décisions en exerçant leur pouvoir discrétionnaire d'une part et de l'autre les pratiques d'intermédiation de l'administration publique en vue d'octroyer des faveurs, qui se soldent en général par une transgression de la loi et de la réglementation. Dans le premier cas, les législateurs et les pouvoirs publics élaborent des lois et réglementations relatives à des activités économiques en tenant compte des requêtes et des intérêts des donateurs ayant financé les campagnes électorales, mais aussi des lobbyistes, de l'opinion publique, d'instructions des partis politiques et de leurs propres convictions. Dans le second, des élus usent de leur influence sur la fonction publique pour prendre des dispositions permettant à leurs donateurs de remporter des marchés, d'avoir accès à des prêts publics ou d'acquérir d'autres avantages. Ce deuxième cas de figure suppose l'exercice d'une influence politique indue sur la fonction publique et d'un comportement illégal des fonctionnaires prenant part à l'élaboration des politiques publiques, aux marchés publics, à l'octroi d'autorisations, à la délivrance de permis ou à d'autres domaines dans lesquels les entreprises tablent sur des faveurs illicites en contrepartie de leurs dons.

L'opinion publique peut accepter qu'un représentant s'exprime dans l'intérêt d'un secteur économique sans vouloir pour autant se priver d'un débat sur l'influence des dons versés. En Allemagne, les partis politiques reçoivent ainsi régulièrement des dons de constructeurs automobiles du pays. Même si ces dons sont transparents, ne sont pas contraires à la loi et si l'Allemagne est l'un des plus grands pays de l'industrie automobile, cette pratique peut tout de même donner lieu à un débat sur l'incidence qu'ils ont sur le processus d'élaboration des politiques publiques.

La mondialisation fait aussi évoluer ce débat. Même si dans de nombreux pays, les financements par des capitaux étrangers et les sociétés sont interdits, de nombreuses

entreprises multinationales sont devenues parties intégrantes de l'économie des pays où elles sont implantées, y créant un grand nombre d'emplois. La question de savoir l'argent de qui et donc quelles préférences politiques doivent influer sur les élections et les partis politiques devient de ce fait de plus en plus complexe.

Le risque de capture de l'action publique par le biais des financements politiques est toujours répandu dans les pays de l'OCDE

L'autre type d'achat de faveurs à caractère économique par le biais des dons de campagne a des effets différents. Pour que les élus puissent accorder des faveurs à des entreprises ou servir d'intermédiaires à cette fin, ils doivent exercer une influence sur les composantes de l'administration chargées des marchés publics, des prêts publics, des contrôles fiscaux ou toute autre activité par laquelle l'État est en contact avec le secteur privé. Si la notion d'influence corruptrice des dons privés sur la vie politique est généralement utilisée métaphoriquement, c'est dans les situations citées ci-dessus que les dons électoraux se rapprochent le plus du sens premier du terme de « corruption ».

Il y a capture de l'action publique lorsque les intérêts d'un petit groupe prévalent, au profit de celui-ci, sur ceux d'autres parties prenantes. Dans un contexte démocratique, cette pratique se traduit par l'exclusion de partis et opinions, et une atteinte aux normes démocratiques élémentaires (Warren, 2003). Lorsque quelques intérêts puissants s'accaparent l'action publique, les règles sont susceptibles d'être faussées en faveur de quelques-uns, ce qui peut entraîner l'adoption de politiques publiques allant à l'encontre de l'intérêt général. Des échanges de faveurs, ponctuels ou réguliers, voire extrêmement institutionnalisés, entre des acteurs du secteur privé et des acteurs du secteur public se trouvent au cœur de ce phénomène. Lorsque ces échanges sont institutionnalisés, on ne saurait mieux définir la capture de l'action publique que comme un flux perpétuel de faveurs réciproques au sein d'un réseau de bénéficiaires.

L'accès aux marchés publics est ainsi utilisé par des élus comme un moyen de « renvoyer l'ascenseur » aux entreprises ayant largement contribué à leurs campagnes électorales ou, comme mesure de rétorsion, pour exclure celles qui ont soutenu leurs adversaires. Les donateurs peuvent avoir accès à des marchés publics surfacturés, obtenir l'octroi de prêts publics à des conditions favorables ou bénéficier d'autres formes d'avantages illicites octroyés par l'administration (encadré 1.1). Les entreprises privées qui dépendent des marchés publics peuvent également être contraintes de faire des dons au parti au pouvoir ou être empêchées de soutenir les partis d'opposition.

Encadré 1.1. **Risques de capture de l'action publique dans les domaines nécessitant des dépenses élevées**

Une étude menée en Italie montre que lorsque des maires ont été reconduits pour un nouveau mandat, cette réélection a pour corollaire une détérioration des retombées des procédures de passation des marchés publics, pouvant par exemple prendre la forme d'une réduction du nombre de soumissionnaires, d'une augmentation des prix, d'une concentration biaisée du marché local des contrats publics et d'une plus forte probabilité que l'entreprise adjudicataire soit domiciliée dans la localité. Cette donnée quantitative indique indirectement de quelle manière les responsables locaux de l'administration peuvent utiliser leur mandat pour se constituer un réseau fondé sur la collusion avec les entreprises soumissionnaires qui s'accaparent les dépenses publiques locales engagées dans les marchés publics (Coviello et Gagliarducci, 2010).

Selon une autre étude, le succès des grandes entreprises lors des appels d'offres fédéraux aux États-Unis dépend fortement de leurs contacts politiques. Le facteur le plus décisif pour déterminer la valeur des marchés remportés par ces entreprises tient au fait qu'un ancien responsable politique, appartenant au camp détenant le pouvoir à ce moment-là, siège à leur conseil d'administration (Goldman, Rocholl et So, 2013).

Une étude récente montre également que les entreprises spécialisées dans les travaux publics au Brésil peuvent escompter une forte augmentation des contrats qu'elles remportent - à hauteur de 14 fois la valeur de leurs contributions électorales – lorsqu'elles font des dons en faveur d'un député fédéral (chambre basse), qui est un candidat du Parti des travailleurs au pouvoir, et que ce candidat gagne l'élection (Boas, Hidalgo et Richardson, 2013).

De même, si le favoritisme exercé par les pouvoirs publics est généralisé, le changement de gouvernement et le renouvellement qui s'ensuit des responsables au pouvoir sont susceptibles d'avoir une incidence sur les chances des entreprises de remporter des marchés publics dans certains pays. D'après une étude menée en Hongrie, les hauts dirigeants de grandes entreprises du bâtiment, des technologies de l'information et du secteur de la santé qui approvisionnent des organismes publics étaient d'avis que la fluctuation des parts de marchés des entreprises ayant un réseau de relations bien fourni va de pair avec le changement de préférence des dirigeants politiques (Fazekas, King et Tóth, 2013). Selon cette interprétation, l'obtention de marchés publics peut être davantage liée à des contacts politiques qu'à la compétitivité des entreprises, ce qui suppose que les ressources publiques sont affectées de manière préférentielle. Toujours selon cette étude (Fazekas, King et Tóth, 2013), ces constatations sont confirmées si l'on observe les variations des parts de marché des plus grandes entreprises après et avant l'arrivée au pouvoir d'un nouveau gouvernement. Elle montre que les entreprises qui détenaient la plus grande part de marché dans les dix-huit mois précédant les élections de 2010 ont ensuite perdu de 25 % à 30 % de leur part de marché cumulée. Cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation proportionnelle de la part de marché totale des entreprises dominant le marché après l'élection entre le deuxième semestre 2011 et 2012.

Source : OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Éditions OCDE, Paris.

Outre l'attribution de marchés publics, l'octroi d'allègements fiscaux ou de subventions publiques, l'accès privilégié à des prêts publics et la cession d'actifs publics à des prix inférieurs à ceux du marché font aussi partie des autres faveurs dispensées. Si les domaines impliquant des dépenses élevées, comme les infrastructures et l'aménagement des zones urbaines, sont particulièrement exposés au risque de capture, tout processus de décision des responsables publics peut être la cible de puissants intérêts particuliers. La capture de l'action publique implique toutes sortes d'acteurs et de moyens ce qui signifie que la mesure correctrice la plus efficace pour prévenir cette pratique consiste à encadrer comme il le faut le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

S'agissant de la réglementation des financements politiques, si l'attention se porte principalement sur les partis politiques et les campagnes électorales à l'échelon national, les risques d'influence indue et de corruption sont également présents au niveau local et régional. Des études menées à l'échelon local ont mis au jour des expériences très éclairantes sur les pratiques d'achat de votes, d'octroi de marchés publics en contrepartie de financements politiques et du rôle des flux financiers illicites et du crime organisé. La capture des autorités publiques peut aussi avoir lieu à l'échelon local et régional (Pinto-Duschinsky , 2013). Ainsi, selon certains travaux de recherche, le financement des partis politiques a été l'un des principaux déterminants de la corruption en France : un processus que la décentralisation administrative et la régionalisation mises en œuvre ces dernières décennies a encore accéléré. Dans les grandes villes comme Paris, des marchés publics ont ainsi été adjugés à des entreprises ayant apporté un soutien aux partis politiques (Lalam, 2012).

Favoriser la croissance inclusive en empêchant la capture de l'action publique

Ces trente dernières années, les inégalités de revenus se sont creusées dans la plupart des pays de l'OCDE, atteignant dans certains cas des niveaux sans précédent. La concentration accrue des ressources économiques entre les mains d'un nombre de plus en plus réduit d'individus menace largement d'amplifier le risque de capture de l'action publique. Si un petit nombre de puissants intérêts privé s'accaparent le processus d'élaboration des politiques publiques, les règles peuvent être faussées en faveur des plus fortunés. Le sentiment répandu que la puissance publique n'œuvre pas dans l'intérêt général est une conséquence grave de cette situation, se traduisant par une érosion de la gouvernance démocratique, l'effritement de la cohésion sociale et la remise en cause des principes essentiels qui sous-tendent la démocratie, comme l'égalité des chances pour tous.

Les difficultés qui marquent le 21^{e} siècle continuent de mettre à l'épreuve la capacité des pouvoirs publics à élaborer et à édicter des politiques publiques et des programmes bénéficiant à tous. À cet égard, la quête d'une croissance inclusive est devenue l'une des priorités des pays de l'OCDE. L'Initiative de l'OCDE sur la croissance inclusive montre qu'il ne suffit pas de mettre en place des politiques favorisant la croissance et que les pays devraient aussi veiller à ce que les avantages de cette croissance soient partagés par tous. La conception et la mise en œuvre de réformes efficaces en vue d'instaurer les conditions de la reprise économique et de pérenniser une croissance inclusive nécessitent un processus de formulation des politiques publiques de grande qualité, auquel les citoyens puissent se fier.

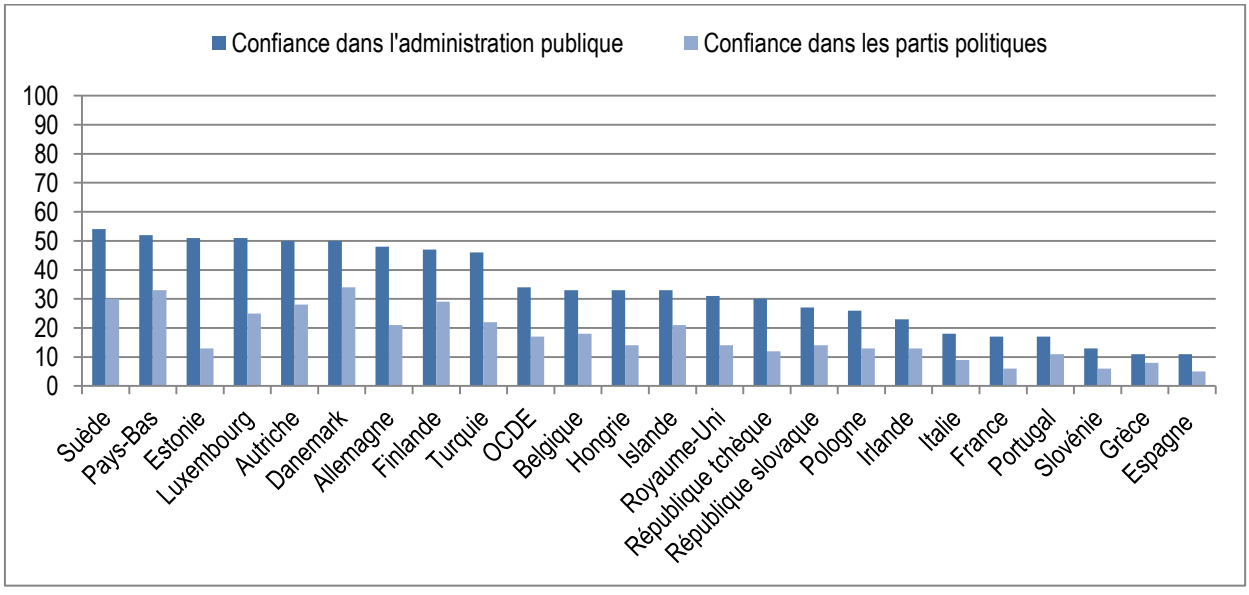
Pour assurer une croissance inclusive, il est essentiel d'intégrer dans ce processus des mécanismes préservant l'intérêt général et atténuant l'influence indue de l'argent et du pouvoir. Le lien entre les inégalités et les jeux d'influence indus s'exerçant sur la sphère politique par le biais des financements est généralement sous-estimé. Les inégalités socio-économiques sont souvent les plus apparentes, alors que les inégalités recouvrent en fait divers aspects comme l'influence, le pouvoir et la capacité à faire entendre sa voix. Par conséquent, les pouvoirs publics devraient s'intéresser aux domaines à haut risque qui se trouvent à la jonction des secteurs public et privé, comme le lobbying, les conflits d'intérêts lors du processus de décision des responsables publics et l'influence de groupes d'intérêt s'exerçant par le biais du financement de la vie politique. Une analyse approfondie des éléments factuels et comparatifs des financements politiques et des risques qui en résultent pour l'impartialité du processus de formulation de l'action

publique est indispensable pour connaître, loin de tout débat idéologique, les risques et opportunités des différents cadres institutionnels.

La capture des politiques par des intérêts privés conduit à une dégradation de la confiance dans l'action publique et remet en question l'impartialité des décisions prises par les responsables publics

Dans plusieurs pays prévaut le sentiment que l'argent pervertit le processus de décision des responsables publics, ce qui se traduit par une confiance limitée dans leur action. Selon le rapport Edelman Trust Barometer pour 2013, 52 % des personnes interrogées dans 26 pays exprimaient une défiance vis-à-vis de l'État. Au nombre des principaux facteurs invoqués pour expliquer cette défiance généralisée, elles ont mentionné « les motivations faussées à l'origine des politiques publiques » ainsi que « la corruption/la fraude ». Ces deux facteurs cumulés représentent la moitié de l'ensemble des raisons avancées pour expliquer l'effritement de la confiance dans les pouvoirs publics. L'enquête de 2015 fait ressortir le même chiffre. En outre, le rapport Eurobaromètre pour 2014 montre que si la confiance dans les pouvoirs publics est faible, elle l'est encore plus vis-à-vis des partis politiques (graphique 1.1).

Graphique 1.1. **Confiance dans les pouvoirs publics et les partis politiques dans 23 pays européens de l'OCDE, 2014**



Note : Confiance dans les pouvoirs publics nationaux et les partis politiques : le pourcentage de réponses « Je fais généralement confiance » correspond à la question : « Je souhaiterais vous demander quelle confiance vous accordez à certaines institutions. Veuillez me dire me dire si vous faites généralement confiance ou si vous éprouvez de la défiance vis-à-vis de chacune des institutions suivantes : pouvoirs publics nationaux et partis politiques.

Source : Commission européenne (2014), « Rapport Eurobaromètre standard », http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_en.htm (consulté le 27 octobre2015).

La confiance dans les institutions publiques n'est pas seulement la résultante du contenu et des retombées des politiques publiques mais aussi du processus d'élaboration des politiques publiques

Il importe particulièrement d'asseoir solidement la confiance dans l'efficacité du processus d'élaboration des politiques publiques dans la situation économique actuelle où les réformes structurelles supposent de faire des choix difficiles et impopulaires exigeant l'adhésion des citoyens et des marchés pour redynamiser la croissance. C'est pourquoi l'OCDE a placé la restauration de la confiance dans les institutions et les administrations publiques au centre de son Initiative sur Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) et de son Programme pour la confiance, tourné vers l'avenir.

L'OCDE a recensé cinq grands axes d'action pour les responsables publics désireux d'investir dans la confiance :

1. L'intégrité : l'alignement de l'administration et des institutions publiques sur des principes et normes de conduite plus généraux qui contribuent à préserver l'intérêt général tout en atténuant le risque de corruption.
2. L'impartialité des décisions prises par les pouvoirs publics : la capacité à proposer des processus d'élaboration des politiques publiques et à prendre des décisions perçus comme impartiaux et conformes aux normes localement admises.
3. L'ouverture et la participation de tous les acteurs concernés : une approche systématique et complète visant à institutionnaliser les échanges avec les parties prenantes, grâce auxquels des informations pertinentes et exploitables sont communiquées et les relations avec tous les acteurs concernés sont encouragées afin de renforcer la transparence, la reddition de comptes et le dialogue.
4. La fiabilité : la capacité des pouvoirs publics à minimiser l'incertitude de l'environnement économique, social et politique des citoyens et à agir de manière cohérente et prévisible.
5. La capacité à répondre aux besoins : la fourniture de services publics accessibles, efficaces et axés sur la population répondant réellement aux besoins et aux attentes des contribuables.

Les trois premiers axes - intégrité, impartialité, ouverture et participation de tous les acteurs – ont un rapport particulièrement direct avec le financement de la démocratie, puisqu'il est indispensable d'assurer l'impartialité et l'équité des règles du jeu pour toutes les parties prenantes désireuses d'influer sur le processus de décision. L'ensemble des parties prenantes sont en outre en doit de prendre effectivement part à ce processus et les informations qui permettent cette participation doivent être mises à leur disposition. De plus, il faut aussi s'assurer de l'intégrité des décideurs de sorte que l'élaboration des politiques publiques se fonde sur le souci de l'intérêt général – et non de celui de groupes de personnes ayant les moyens de verser d'importantes contributions politiques.

Dans ce contexte, la confiance dans les institutions publiques n'est pas seulement la résultante du contenu et des retombées des politiques publiques mais aussi du processus d'élaboration des politiques publiques. Les modalités de conception et de mise en œuvre des politiques publiques ont donc une incidence sur la confiance.

Le Cadre de financement de la démocratie de l'OCDE

Prenant acte de l'idée qu'un encadrement adéquat des financements politiques constitue la pierre angulaire de la restauration de la confiance dans les pouvoirs publics et de l'inclusivité de la croissance, le présent rapport s'appuie sur les discutions et les conclusions du Forum de l'OCDE intitulé « Restaurer la confiance dans les pouvoirs publics : prévenir les risques liés à l'argent et aux jeux d'influence dans le processus de décision des responsables publics » qui a eu lieu en 2013 ainsi que du Forum de l'OCDE intitulé « Financement de la démocratie et mesures à prendre pour empêcher la capture de l'action publique », organisé en 2014. Il présente en outre un *Cadre de financement de la démocratie pour favoriser l'élaboration de meilleures politiques publiques et empêcher la capture de l'action publique,* qui dresse une cartographie des domaines à risques et propose des solutions aux responsables publics pour encadrer comme il le faut le financement des partis politiques et des campagnes électorales, renforçant ainsi l'intégrité et la crédibilité du processus de décision des responsables publics (tableau 1.1 à la fin du présent chapitre).

Ce Cadre comporte quatre grands volets : la promotion de règles du jeu équitables, la mise en place de mécanismes de transparence et de reddition de comptes ; l'instauration d'une culture de l'intégrité et l'établissement de dispositifs de conformité et de contrôle. Chacun de ces volets et passé en revue dans les quatre chapitres qui suivent accompagnés de données comparatives mettant en évidence l'évolution des réglementations encadrant les financements politiques ainsi que les domaines dans lesquels les pays de l'OCDE peuvent encore s'améliorer.

Les tiers faisant campagne et les intérêts privés transnationaux représentent un risque pour l'équité des règles du jeu

Le chapitre 2 examine différentes options politiques visant à promouvoir des règles du jeu équitables en matière de financement de la démocratie. Il reste indispensable d'accorder une attention particulière à l'allocation de fonds publics et aux règles de financement privé pour veiller à l'équité des règles du jeu s'appliquant à l'ensemble des parties prenantes. Pour être efficace, la réglementation des financements politiques doit être exhaustive et porter en priorité sur le cycle politique dans son ensemble, y compris la phase de pré-campagne, la phase de campagne en tant que telle et la période suivant l'entrée en fonction des élus. L'instauration de plafonds de dépenses contribue aussi à mettre fin à la course aux financements et d'encadrer l'impact des financements privés. Il faut aussi comprendre les causes de l'accès privilégié aux ressources publiques, en analysant notamment le fait – ou l'avantage – d'être un candidat ou un parti au pouvoir, ce qui peut procurer un accès privilégié à ces ressources.

Ce chapitre met également en lumière le fait que certaines lacunes règlementaires sont particulièrement exposées au risque d'exploitation par de puissants intérêts particuliers. Les prêts, les cotisations d'adhésion et le financement par des tiers sont autant de mécanismes pouvant servir à contourner la réglementation applicables aux financements privés. De nombreux pays peinent à définir et à encadrer les pratiques de tiers faisant campagne dans l'objectif d'empêcher un recyclage des dépenses de campagne dans des comités prétendument indépendants et des groupes d'intérêt. Ces tierces parties sont souvent assimilées à des acteurs de campagne non partisans qui peuvent être des associations caritatives, des groupes religieux, ou encore des particuliers et des entreprises qui mènent campagne durant la période précédant les élections sans pour

autant se présenter comme des partis politiques ou des candidats. L'accélération de la mondialisation complique encore l'encadrement des financements privés puisqu'un grand nombre d'entreprises et de particuliers fortunés étrangers ont fortement partie liée avec les intérêts commerciaux nationaux, ce qui a pour effet d'estomper les frontières nationales. Outre les interdictions et les règlementations pesant sur les financements par des entreprises ou des particuliers étrangers et, l'encadrement des dons anonymes et la divulgation de l'identité des donneurs constitue des mesures complémentaires pour minimiser l'impact que peut avoir l'exercice d'influences indues.

Créer les conditions propices à plus grande transparence et à un contrôle accru des données par le public

Le chapitre 3 traite principalement des mesures visant à garantir la transparence et la responsabilité du financement de la démocratie. La pierre angulaire d'une plus grande transparence et d'une reddition de comptes accrue des financements politiques est l'obligation de tenue des comptes de campagne, ainsi que des livres et registres de comptes par les partis politiques et les structures qui leur sont affiliées. La publicité intégrale des sources de revenus des partis politiques et des candidats contribue à renforcer la transparence et constitue une mesure dissuasive permettant de limiter l'exercice d'influences indues. Aucun mécanisme de surveillance n'est complet sans la participation de la société civile et des médias. À cet égard, les organisations de la société civile peuvent utilement remplir une fonction de vigie qui contribue largement à renforcer la transparence et les mesures de lutte contre la corruption en matière de financements politiques.

Pour que la divulgation des informations ait du sens et qu'elle éclaire les citoyens, il faut organiser les données de manière intelligible et accessible. À cet égard, les technologies numériques facilitent le déploiement de dispositifs de publication plus exhaustive et proactive des données. Toutes les déclarations doivent de préférence être présentées et publiées sous un format standard et exploitable par ordinateur afin d'être comparables, claires et facilement lisibles. Les organisations de la société civile (OSC) et les médias ne peuvent exercer leur fonction de vigie que s'ils sont en mesure d'étayer leurs analyses sur des informations de fond concernant les financements politiques. Pour mobiliser le soutien des OSC aux efforts de sensibilisation, les financements politiques doivent faire l'objet d'une information plus fiable et plus accessible, qui soit de nature à créer les conditions propices permettant à ces organisations, aux médias et aux particuliers de contrôler réellement les données.

Promouvoir une approche globale en vue d'empêcher la capture de l'action publique en établissant un lien entre les questions connexes d'intégrité et les financements politiques

Le chapitre 4 traite du fait qu'il importe de favoriser une culture de l'intégrité pour imposer une approche globale afin de faire le lien entre diverses questions relatives à l'intégrité, telles que le lobbying et les conflits d'intérêts, et pour mieux cerner l'impact de l'argent en politique sur la qualité des politiques publiques. Des questions comme les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine et le lobbying ne peuvent pas être examinées de manière réaliste sans tenir compte de l'importance des financements politiques dans de nombreux pays. À l'inverse, les mécanismes de contrôle du financement des partis et des élections ne peuvent porter leurs fruits s'ils fonctionnent en

vase clos. Isolés les uns des autres, ils risquent de ne produire pour seul résultat que le recyclage de l'argent dépensé en vue d'exercer une influence politique par le biais de représentants d'intérêts particuliers et des financements par des tiers. Tout examen des financements politiques doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble visant à garantir l'intégrité et une bonne gouvernance. Cela étant, moins de la moitié des pays de l'OCDE ont agi jusqu'à présent pour définir ou durcir les normes relatives au lobbying. La déclaration d'intérêts privés par les responsables publics est essentielle à la gestion des situations de conflit d'intérêts et à la détection des flux d'argent suspects dans l'élaboration des décisions publiques, mais le niveau de déclaration des intérêts privés (patrimoine, passifs, source et montant des revenus, activités externes rémunérées ou non, cadeaux, emplois antérieurs) et l'accès du public aux informations déclarées varient considérablement selon les pays et selon les pouvoirs.

Rôle de plus en plus important d'un organe indépendant de gestion du processus électoral à des fins de surveillance

Ce chapitre aborde les mesures et mécanismes institutionnels destinés à garantir l'application et l'examen de la réglementation des financements politiques. L'encadrement des revenus et des dépenses n'est pas suffisant sans surveillance et des mesures de mise en œuvre adéquates et efficaces. Dans de nombreux cas, la responsabilité de la supervision et du contrôle des infractions aux règles de financement politique est souvent diluée entre diverses instances. Se pose alors la question de l'efficacité de la coordination, du partage de l'information et de la réactivité. L'existence d'un organe indépendant de gestion du processus électoral est souhaitable, bien qu'il n'existe pas en l'occurrence de modèle unique pouvant s'appliquer à tous les cas. Dans 29 % des pays de l'OCDE, cet organisme réceptionne les déclarations financières des partis politiques et/ou candidats à des fins de surveillance. Les instances chargées de faire respecter les règlementations relatives aux financements publics devraient en outre être dotée d'un mandat et de prérogatives clairs et non pas seulement de la possibilité, mais aussi du pouvoir légal, de conduire des enquêtes, de saisir la justice et d'imposer des sanctions. L'attribution de ces pouvoirs est essentiel au bon fonctionnement d'un système transparent et équitable de financement des campagnes électorales. Lorsque des organes de contrôle disposant d'effectifs et de moyens abondants n'ont ni l'indépendance ni l'autorité légale pour contrôler utilement les contrevenants éventuels, l'application de la réglementation en vigueur s'en ressent. Par ailleurs, pour être efficace, une réglementation des financements politiques doit prévoir des sanctions, car elles ont un effet dissuasif contre les infractions et favorisent indirectement le respect des règles. Pourtant les pays peinent encore à trouver l'équilibre requis pour pénaliser les infractions aux règles encadrant les financements politiques et déterminer des sanctions proportionnées et dissuasives.

Les études par pays livrent une analyse approfondie des règles encadrant les financements politiques et des difficultés propres aux différents cadres institutionnels

Afin d'analyser les pratiques à l'œuvre et les enseignements tirés de différents contextes nationaux, le présent rapport contient des études de cas par pays respectivement consacrées au Canada, au Chili, à la Corée, à l'Estonie, à la France et au Royaume-Uni, ainsi qu'au Brésil et à l'Inde. Cet échantillon se compose à la fois de pays de l'OCDE et de Partenaires clés européens, nord-américains, latino-américains et asiatiques.

Les études de cas présentent de manière détaillée les pratiques en vigueur d'encadrement des financements politiques et les principales difficultés propres à chaque pays. Les conclusions qui en ressortent confirment aussi les tendances et les préoccupations qui se dessinent en matière d'encadrement des financements politiques. Une analyse plus poussée des risques que représente l'argent pour le processus de décision des responsables, ainsi que le recensement de solutions concrètes fondées sur des données d'observation et des bonnes pratiques, permettront d'affiner encore les cadre proposé et d'élaborer parallèlement une boîte à outils qui pourra être utile aux différents pays dans le contexte qui leur est propre.

Tableau 1.1. **Cadre de financement de la démocratie : Favoriser l'élaboration de meilleures politiques publiques et empêcher la capture de l'action publique**

Objectif global	Solutions à la disposition des responsables publics et risques particuliers à atténuer	
Promouvoir des règles du jeu équitables	Équilibrer les financements par le biais des contributions publiques directes et indirectes	Financements directs impliquant un transfert de capitaux aux partis et aux candidats : - mise en œuvre de critères précis et équitables comme l'égalité d'accès et la proportionnalité - dispositif assurant la promotion de la parité hommes-femmes. Financements indirects, y compris exonérations fiscales, accès subventionné des partis politiques et des candidats aux médias, mise à disposition de salles de réunion, etc. *Les conséquences indésirables peuvent être les suivantes :* *Risque de déséquilibre des règles du jeu au détriment des opposants et des petits partis, par exemple si les résultats électoraux passés sont l'un des critères d'attribution des financements.*
	Encadrer les financements privés	Interdiction de certaines catégories de financements privés, en particulier: - provenant d'intérêts étrangers - provenant d'entreprises ayant remporté des marchés publics ou partiellement détenues par l'État - les dons d'entreprises, de syndicats, etc. Limitation des dons anonymes. *Les conséquences indésirables peuvent être les suivantes :* *Risque de contournement de la réglementation au moyen de financements par des tiers et d'autres lacunes de la législation.*
	Appliquer des plafonds de dépenses	Instauration de plafonds clairs en valeur absolue, en pourcentage du total des financements publics ou en fixant un montant donné par électeur de la circonscription, etc. *Les conséquences indésirables peuvent être les suivantes :* *Risque de contournement de la réglementation par le biais de financement par des tiers* *Risque d'instauration de règles du jeu inéquitables pour les opposants en cas d'utilisation abusive des ressources publiques par le candidat/le parti au pouvoir.*
	Limiter l'accès privilégié aux ressources publiques	Contrôle de l'utilisation abusive des ressources publiques : - interdiction d'utiliser les ressources de l'État à des fins politiques - interdiction de l'octroi ou de l'obtention de ressources de l'État par les partis politiques ou les candidats (à l'exception des financements publics prévus par la réglementation) - interdiction imposée aux responsables publics de se livrer à des dépenses publicitaires disproportionnées, de recruter de nouveaux fonctionnaires et de passer d'importants marchés publics avant et pendant les campagnes électorales. *Les conséquences indésirables peuvent être les suivantes :* *Risque que le parti ou le candidat au pouvoir utilise des ressources publiques pour faire campagne en invoquant « les obligations que lui impose la loi »*

Tableau 1.1. **Cadre de financement de la démocratie : Favoriser l'élaboration de meilleures politiques publiques et empêcher la capture de l'action publique** *(suite)*

Objectif global	Solutions à la disposition des responsables publics et risques particuliers à atténuer	
Assurer la transparence et la reddition de comptes	Imposer la divulgation d'informations	Obligation de publication intégrale d'informations, prévoyant notamment : - la communication des informations dans les délai prévus. Ne pas limiter la communication d'informations à la manière dont les deniers publics ont été dépensés mais l'étendre aussi aux dons privés.
	Permettre le contrôle des données	Publication, dans les délais prévus, de déclarations fiables, accessibles et intelligibles. Promotion du contrôle des données par les médias et la société civile.
Favoriser une culture de l'intégrité	Appliquer le cadre d'intégrité dans le secteur public	Code de conduite. Dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de patrimoine. Divulgation d'informations sur les activités de lobbying. Cartographie des risques. Protection des lanceurs d'alerte.
	Promouvoir des normes de professionnalisme, d'intégrité et de transparence applicables aux donateurs privés	Autodiscipline en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales : - pratiques comptables appropriées - codes de conduite du secteur privé - lobbying responsable
Garantir le respect des règles et le contrôle de leur mise en œuvre	Assurer une surveillance indépendante et réelle	Renforcement de l'indépendance de l'organe de surveillance, ainsi que du processus de contrôle : - désignation indépendante des membres de l'organe de surveillance - garantie d'inamovibilité de ses membres - autonomie budgétaire de l'organe de surveillance dans le cadre des contrôles à effectuer. Mise à disposition de capacités sous la forme de : - dotations en ressources suffisantes - capacités spécialisées de vérification des comptes et méthodologies y afférentes. *Les conséquences indésirables peuvent être les suivantes :* *Risque de complication excessive des procédures dû à la coexistence d'un grand nombre d'institutions différentes.*
	Imposer des sanctions dissuasives et applicables	Sanctions proportionnées et dissuasives comme : - la privation de subventions publiques - la confiscation des dons ou financements illicites - des amendes - des condamnations pénales, par exemple des peines d'emprisonnement - des peines d'inéligibilité : déchéance du mandat électif ou du droit de participer à des élections - radiation ou suspension d'un parti politique. Application des sanctions dans les délais prévus.
	Évaluer le système	Réexamen régulier – avec la participation des parties prenantes – du fonctionnement du système et réalisation des ajustements nécessaires : - détermination des nouveaux risques pesant sur les objectifs d'action publique visés par le système - détermination de stratégies d'atténuation des risques.
	Aider les partis politiques	Apport d'une assistance aux partis politiques afin de les aider à se conformer aux règles en vigueur : - mise en place d'une cellule d'assistance au sein de l'organe de surveillance afin de faciliter le respect des règles - instauration d'un dialogue entre les partis politiques et les organes de surveillance afin de favoriser l'adhésion des partis aux règles en vigueur et d'être en mesure d'acquérir une meilleure connaissance du fonctionnement des financements politiques.

Références

Boas, T. C., F. D. Hidalgo et N. P. Richardson (2013), « The spoils of victory: Campaign donations and government contracts in Brazil », *Journal of Politics*, vol. 76, n° 2, pp. 415-429.

Commission européenne (2014), Rapports Eurobaromètre Standards, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_arch_fr.htm (consulté le 27 octobre 2015).

Coulomb, R. et M. Sagnier (2012), « Impacts of political majorities on French firms: Electoral promises or friendship connections? », document de travail, École d'économie de Paris.

Coviello, D. et S. Gagliarducci (2010), « Building political collusion: Evidence from procurement auctions », IZA (Institute for the Study of Labour), DP No.4939.

Della Porta, D. et A. Vannucci (1997), « The 'pervasive effects' of political corruption », *Political Studies*, pp. 516-538.

Deutsche Welle (2013), « BMW donation to Merkel's Christian Democrats prompts criticism », 15 octobre, www.dw.de/bmw-donation-to-merkels-christian-democrats-prompts-criticism/a-17159007.

Doublet, Y. (2012), *Combattre la corruption : Financement des partis politiques, Synthèse thématique du Troisième Cycle d'Évaluation du GRECO*, Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_fr.pdf.

Edelman Insights (2015), « 2015 Edelman trust barometer global results », www.slideshare.net/EdelmanInsights/2015-edelman-trust-barometer-global-results.

Edelman Insights (2013), « Edelman trust barometer 2013: Annual global study », www.edelman.com/trust-downloads/global-results-2/.

Fazekas, M., L. P. King et I.J. Toth (2013), « Hidden depths: The case of Hungary », *The Anticorruption Report Volume 1*, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS).

Goldman, E., J. Rocholl et J. So (2013), « Politically connected boards of directors and the allocation of procurement contracts », *Review of Finance*, vol. 17, n° 5, pp.1617-1648.

IFES (International Foundation for Electoral Systems) (2009), « Political finance regulation: The global experience », www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf.

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) (2003), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, www.idea.int/publications/funding_parties/.

Lalam, N. (2012), « Corruption in France: From local elites to national leaders », dans Gounev, P. et V. Ruggiero (dir. pub.), *Corruption and Organized Crime in Europe*, Routledge.

Mironov, M. et E. Zhuravskaya (2014), « Corruption in procurement and shadow campaign financing: Evidence from Russia », http://corruptionresearchnetwork.org/resources/articles/corruption-in-procurement-and-shadow-campaign-financing-evidence-from-russia.

OCDE (2017), *Preventing Policy Capture: Integrity in Public Decision Making*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE (2013a), « Money in politics - Sound political competition and trust in government », note de réflexion pour la conférence de l'OCDE intitulée « Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making » [Restaurer la confiance dans les pouvoirs publics : prévenir les risques liés à l'argent et aux jeux d'influence dans le processus de décision des responsables publics], 14-15 novembre, www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm.

OCDE (2013b), « Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policy making », note de réflexion pour la conférence de l'OCDE intitulée « Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making » [Restaurer la confiance dans les pouvoirs publics : prévenir les risques liés à l'argent et aux jeux d'influence dans le processus de décision des responsables publics], 14-15 novembre, www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm.

Parlement européen (2013), *Political and Other Forms of Corruption in the Attribution of Public Procurement Contracts and Allocation of EU Funds: Extent of the Phenomenon and Overview of Practices*, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/490676/IPOL-JOIN_ET(2013)490676_EN.pdf.

Pinto-Duschinsky, M. (2013), « Facts, sceptical thoughts and policy ideas », projet de note de réflexion pour la conférence de l'OCDE intitulée « Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making » [Restaurer la confiance dans les pouvoirs publics : prévenir les risques liés à l'argent et aux jeux d'influence dans le processus de décision des responsables publics], 14-15 novembre, www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm.

Pinto-Duschinsky, M. (2002), « Financing politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, pp. 69-86.

Silver, N. (2013), « New rove group could backfire on G.O.P. », blog FiveThirtyEight, http://fivethirtyeight.blogs.nytimes.com/2013/02/11/new-rove-group-could-backfire-on-g-o-p (consulté le 11 février 2013).

Speck, B. et W. P. Mancuso (2013), « O que faz a diferença? Gastos de campanha, capital político, sexo e contexto municipal nas eleições para prefeito em 2012 », dans Cadernos Adenauer xiv (2013), n° 2, *Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012*, Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, pp. 37-60.

Straub, S. (2014), *Political Firms, Public Procurement, and the Democratization Process in Paraguay*, IDEI, Toulouse School of Economics.

Thai, K. V. (2005), « Challenges in public procurement », Centre des Nations Unis pour le Développement des Capacités de Passation des marchés (UNPCDC), www.unpcdc.org/media/4899/challenges %20in%20public%20procurement.pdf.

Transparency International (2012), *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*, www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe.

Transparency International (2008), « Accountability and transparency in political finance: Why, how and what for? », document de travail n° 1/2008.

Van Slyke, D. M. (2003), « The mythology of privatization in contracting for social services », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 3, pp. 296-315.

Warren, M.E. (2003), « What does corruption mean in a democracy? », *American Journal of Political Science*, vol. 48, n° 2, pp328-343

Witko, C. (2011), « Campaigning contributions, access, and government contracting », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, n° 4, pp. 761-778.

Chapitre 2

Promouvoir des règles du jeu équitables par un financement équilibré

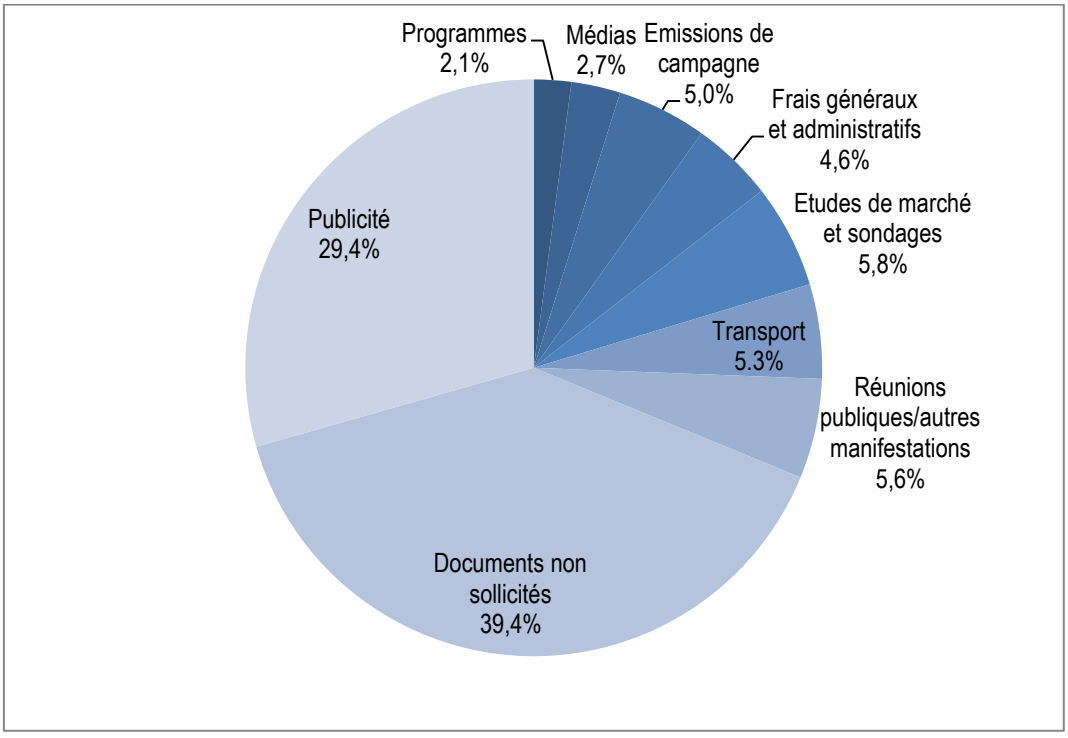
Le présent chapitre examine différentes options politiques visant à promouvoir des règles du jeu équitables en matière de financement de la démocratie. Il reste indispensable d'accorder une attention particulière à l'allocation de fonds publics et aux règles de financement privé pour veiller à l'équité des règles du jeu s'appliquant à l'ensemble des parties prenantes. Pour être efficace, la réglementation du financement politique doit être exhaustive et porter en priorité sur le cycle politique dans son ensemble, y compris la phase de pré-campagne, la phase de campagne en tant que telle et la période suivant l'entrée en fonction des élus. Ce chapitre met également en lumière le fait que certaines lacunes règlementaires sont particulièrement exposées au risque d'exploitation par de puissants intérêts particuliers. Les prêts, les cotisations d'adhésion et le financement par des tiers sont autant de mécanismes pouvant servir à contourner la réglementation du financement privé.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international

Pour que les règles du jeu soient équitables, il faut trouver le juste équilibre entre différentes mesures

Lorsque les partis reposent sur de solides organisations, la demande de ressources vise à couvrir leurs dépenses annuelles récurrentes en frais d'administration, d'information du public et de sélection et de formation des candidats. La mobilisation des ressources est également nécessaire lors des campagnes électorales pour couvrir la gestion de campagnes professionnelles, y compris les relations publiques, le recours à des consultants spécialisés et la communication avec les électeurs. La répartition des dépenses varie selon les partis et selon les pays. Au Royaume-Uni, par exemple, les dépenses publicitaires constituent la principale catégorie de dépenses, hors documents promotionnels non sollicités (Graphique 2.1). Au Japon, les frais d'impression sont le premier poste de dépense, suivi par les dépenses de publicité et les salaires des employés (Graphique 2.2).

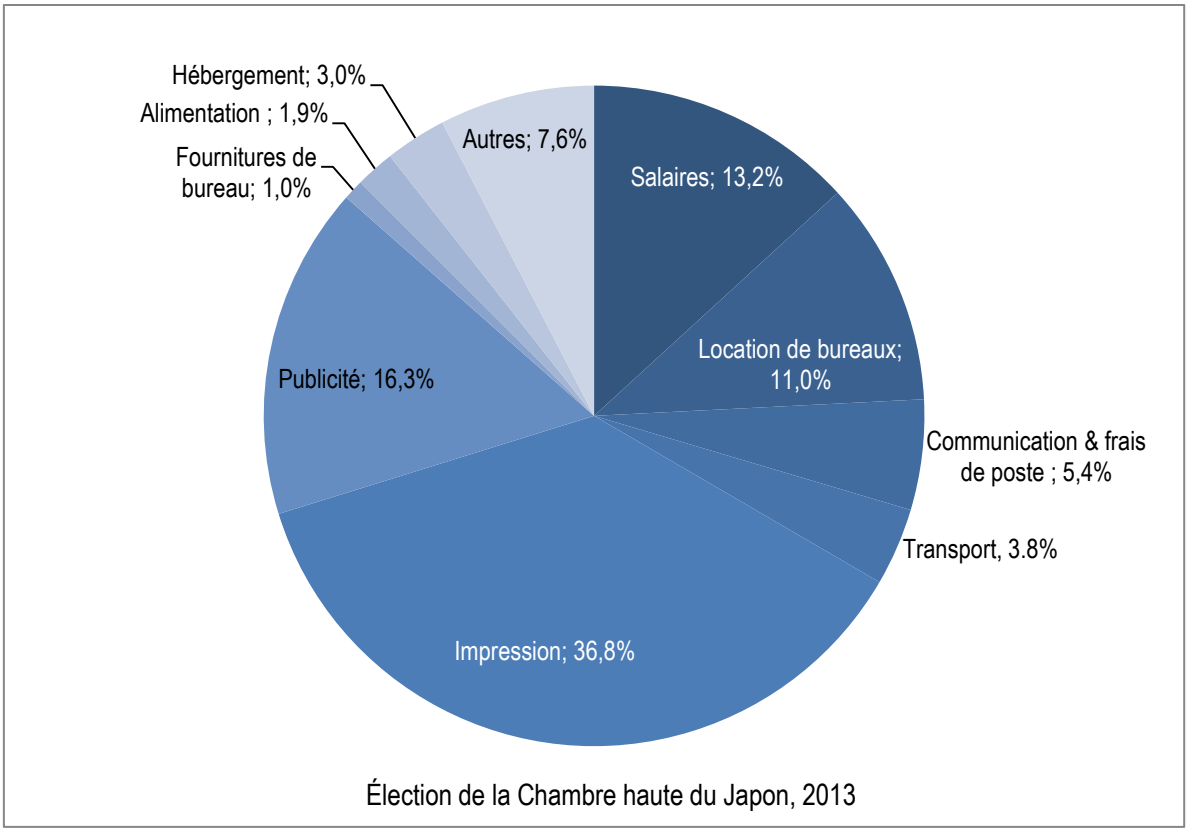
Graphique 2.1. **Dépenses engagées lors des élections législatives de 2010 au Royaume-Uni**



Note: Le montant total des dépenses engagées lors des élections législatives de 2010 s'est élevé à 31,838,934 GBP (environ 44,633,093 EUR au taux de change du 5 novembre 2015).

Source: Commission électorale du Royaume-Uni (n.d.), www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/political-party-spending-at-elections/details-of-party-spending-at-previous-elections (consulté le 27 octobre 2015).

Graphique 2.2. **Dépenses engagées lors de l'élection de la Chambre haute du Japon en 2013**



Note: Le montant total des dépenses engagées lors de l'élection de la Chambre haute en 2013 s'est élevé à 1,569,659,950 JPY (environ 11,874,460 EUR au taux de change du 5 novembre 2015).

Source: Ministère des affaires intérieures et des communications du Japon (n.d.), www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/83101_2.html (consulté le 27 octobre 2015).

Les pays de l'OCDE, tout en reconnaissant les risques présentés par les intérêts particuliers qui influencent l'élaboration des politiques publiques, ont adopté un ensemble de mesures visant à garantir l'équité des règles du jeu entre partis et candidats. Ces mesures consistent en particulier à trouver un équilibre entre financements publics et privés, à réglementer les contributions publiques directes et indirectes et à imposer des plafonds de dépenses lors des campagnes électorales.

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : financement privé ou public ?

La plupart des pays de l'OCDE contrebalancent le financement privé par des contributions publiques directes et indirectes

L'équilibre entre financement privé et financement public varie selon les pays. Au Royaume-Uni, par exemple, les 11 partis politiques enregistrés ont reçu environ 14.9 millions GBP (soit près de 20.8 millions EUR) de dons entre le 1er juillet et le 30 septembre 2014, tandis que 5 d'entre eux ont aussi accepté plus de 0.26 million GBP (environ 0.36 million EUR) de financements publics au cours de la même période. Lors du renouvellement de la Chambre haute du Japon, en 2013, 77% du montant total des

dépenses – qui s'élevait à 1,569,659,950 JPY, soit 11,874,460 EUR environ – provenaient de fonds privés.

Les dons privés sont certes un canal de participation politique mais, en l'absence de réglementation adéquate du financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'argent peut aussi devenir un vecteur d'influence indue et de capture de l'action publique par des intérêts particuliers. Dans ce contexte, le financement public contribue à favoriser l'institutionnalisation des partis politiques dans les démocraties, car ils bénéficient du soutien financier nécessaire à la conduite de leurs activités quotidiennes. Il permet également de réduire leur dépendance à l'égard des fonds privés, même si cette dépendance varie selon les pays (Tableau 2.1). Le soutien public renforce la capacité des partis politiques à équilibrer le terrain de jeu électoral.

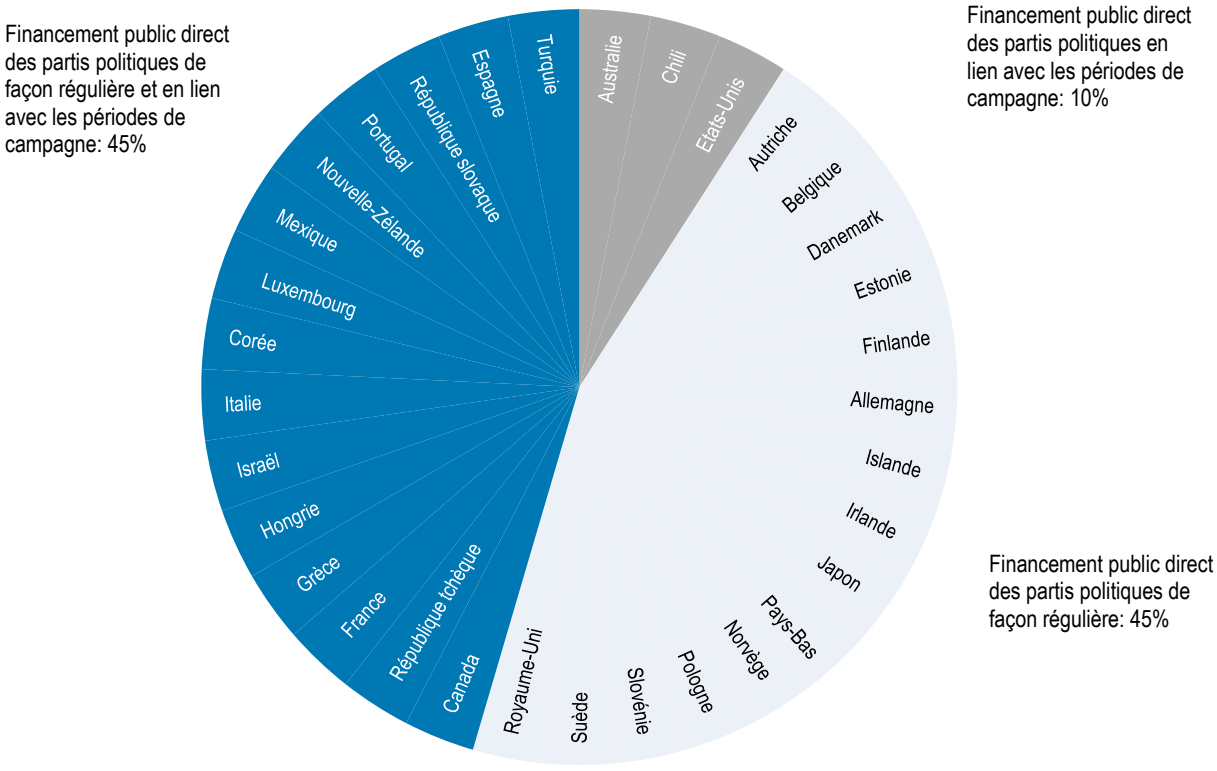
Tableau 2.1. **Équilibre entre le financement public et le financement privé des partis politiques dans quelques pays de l'OCDE, 2007 à 2015**

	Financement public = % du revenu des partis	
Pays		Privé + autres %
Belgique	85%	15%
Danemark	75%	25%
Espagne	87.5%	12.5%
Finlande	75%	25%
Grèce	90%	10%
Hongrie	60%	40%
Islande	75%	25%
Italie	82%	18%
Norvège	67.4%	32.6%
Pays-Bas	35%	65%
Pologne	54-90%	10-46%
Portugal	80%	20%
République slovaque	87.5%	12.5%
Royaume-Uni	35%	65%
Suède	75%	25%
Turquie	90%	10%

Source: Adapté à partir de GRECO (n.d.), "Troisième cycle d'évaluation (lancé en 2007 et toujours en cours en juin 2015): Rapports d'évaluation et de conformité", Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ ReportsRound3_en.asp (consulté le 27 octobre 2015).

Tous les pays de l'OCDE accordent des financements publics directs aux partis politiques à l'exception de la Suisse. Parmi les 33 autres États membres de l'OCDE, 15 d'entre eux accordent régulièrement un financement public direct aux partis politiques ; dans 3 pays, les fonds publics directs ne sont accordés qu'en période de campagne. Les 15 autres États membres de l'OCDE financent régulièrement les partis politiques et accordent des fonds en lien avec les campagnes (Graphique 2.3). Dans certains pays, comme la Turquie et la Grèce, l'essentiel du financement de la vie politique est fondé sur des financements au niveau national (Tableau 2.1).

Graphique 2.3. **Financement public direct des partis politiques dans les pays de l'OCDE**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Les critères d'éligibilité aux financements publics peuvent dépendre des résultats obtenus lors de la précédente élection, de la représentation dans un organe élu ou de la parts des sièges remportés lors de la précédente élection, entre autres (Tableau 2.2).

Les modalités précises des critères d'éligibilité aux financements publics ont toute leur importance pour équilibrer les règles du jeu (Encadré 2.1). Nombreux sont les pays qui retiennent l'indicateur des résultats obtenus lors du scrutin précédent comme critère d'éligibilité, mais les pourcentages réels varient selon les pays. Le Tableau 2.2, par exemple, semble indiquer que l'Allemagne, la Slovénie et la Turquie appliquent des critères identiques d'éligibilité aux financements publics, mais l'Allemagne impose un seuil de 0.5% des voix, tandis que ce seuil est de 3% en Slovénie et de 7% en Turquie. Les lignes directrices de l'OSCE/Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques recommandent que le seuil retenu pour le financement politique soit inférieur à celui qui est requis pour obtenir un mandat politique (OSCE/BIDDH et Commission de Venise, 2010).[1] Autrement, il est plus difficile pour les nouveaux et petits partis

politiques d'entrer sur la scène politique et de rivaliser équitablement avec les partis mieux établis (Piccio, 2014).

Tableau 2.2. **Critères d'éligibilité au financement public direct des partis politiques dans les pays de l'OCDE**

	Part des votes lors de la précédente élection	Représentation dans un organe élu	Part de sièges lors de la précédente élection	Participation à l'élection	Nombre de candidats	Enregistrement en tant que parti politique	Autres
Allemagne	x				x		
Australie	x						
Autriche	x	x	x				
Belgique		x					
Canada	x						
Chili				x			
Corée	x	x	x				
Danemark	x						
Espagne		x					x
Estonie	x	x					
États-Unis	x						x
Finlande		x					
France	x						
Grèce	x	x					
Hongrie	x	x		x			
Irlande	x						
Islande	x	x					
Israël		x					
Italie		x					
Japon	x	x	x				
Luxembourg	x				x		
Mexique	x					x	
Norvège	x	x					x
Nouvelle-Zélande		x				x	x
Pays-Bas		x					x
Pologne	x						
Portugal	x	x		x	x		
République slovaque	x	x					
République tchèque	x	x					
Royaume-Uni	x	x					x
Slovénie	x						
Suède	x	x					
Turquie	x						
33 OCDE	25	20	3	3	3	2	6

Note: Outre les catégories présentées dans ce tableau, la colonne « Autres » comprend les éléments suivants : le nombre d'adhérents à un parti politique aux Pays-Bas. Les partis politiques doivent notifier en Nouvelle-Zélande. En Norvège, il n'existe aucun seuil pour une partie du financement. En Espagne, il faut qu'aucun des dirigeants d'un parti ne soit condamné pour infraction grave. Au Royaume-Uni, part des sièges lors de l'élection suivante, part des votes lors de l'élection suivante ainsi que limitation des dépenses de campagnes et des dons privés. Aux États-Unis, sous-titrage codé des messages télévisés pour les malentendants.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Encadré 2.1. **Critères d'éligibilité pour recevoir des fonds publics en Autriche, en Belgique, au Chili et en Turquie**

En **Autriche**, les partis sont éligibles au financement public s'ils ont obtenu au moins 1% des voix lors de l'élection précédente.

En **Belgique**, le financement n'est accordé qu'aux partis qui sont représentés au Parlement.

Au **Chili**, tous les partis politiques qui désignent des candidats aux élections peuvent bénéficier de financements publics.

En **Turquie**, les partis doivent avoir obtenu au moins 7% des voix lors de l'élection précédente.

D'autre part, le calcul de la répartition des financements publics directs aux partis politiques varie selon les pays de l'OCDE (Tableau 2.3), l'égal accès et la proportionnalité étant les méthodes les plus courantes. Autrement dit, la formule de calcul de la répartition la plus répandue se compose d'un montant identique accordé à tous les partis qui atteignent le seuil d'éligibilité et d'un montant additionnel qui varie en fonction de nombre de voix ou de sièges obtenus lors de l'élection précédente.

La répartition des financements publics en fonction des précédents résultats électoraux peut déséquilibrer les règles du jeu au détriment des partis d'opposition et les petits partis

À l'évidence, la méthode la plus répandue consiste à répartir les ressources selon les résultats antérieurs, en calculant par exemple leur montant en fonction de la part des voix ou des sièges obtenus lors de précédents scrutins. Une telle répartition permet de tenir compte des résultats déjà obtenus par les partis et les aide à les reproduire. Si les ressources sont l'une des clés des succès électoraux et que les financements publics couvrent une part importante du montant total des dépenses, alors la répartition proportionnelle des financements peut contribuer à rééditer de précédents résultats.

Une autre méthode de répartition courante est fondée sur l'égal accès aux financements publics : tous les candidats et partis ont accès au même montant de financements publics. La répartition du financement public en parts égales incite de nouveaux concurrents à se présenter aux élections. Lorsque tous les partis reçoivent la même part et qu'aucun autre critère ne limite la participation aux élections, il peut néanmoins se produire une prolifération de partis politiques qui présentent des candidats.

Une troisième méthode de répartition est fondée sur la performance. À l'issue des élections, le remboursement des dépenses des partis politiques dépend du nombre de voix ou de sièges obtenus. La performance des partis est fonction de leur capacité à générer des financements en amont, soit en contractant des prêts, soit en puisant dans leur épargne. Ce système incite fortement les concurrents à prendre des risques. En fonction de leur succès aux élections, les partis pourront équilibrer leur budget ou accuser des dettes de campagne (Encadré 2.2).

Tableau 2.3. **Calcul de la répartition du financement public direct aux partis politiques des pays de l'OCDE**

	Égale	Proportionnelle au nombre de voix	Proportionnelle au nombre de sièges	Montant forfaitaire en fonction du nombre de voix	Part des dépenses remboursées	Autres
Allemagne		x		x		x
Australie	x					
Autriche	x	x		x		
Belgique	x	x				
Canada				x	x	
Chili				x		
Corée		x	x		x	
Danemark				x		
Estonie	x	x	x			
États-Unis	x	x				
Espagne		x	x			
Finlande			x			
France		x	x			
Grèce	x	x				
Hongrie	x	x				
Irlande		x				
Islande	x	x				
Israël	x			x		
Italie		x				x
Japon		x	x			
Luxembourg	x	x				
Mexique	x	x				
Norvège		x				
Nouvelle-Zélande		x	x			
Pays-Bas	x		x			
Pologne		x				
Portugal	x	x				
République slovaque		x	x			
République tchèque	x	x	x	x	x	
Royaume-Uni		x	x			x
Slovénie	x	x				
Suède	x	x	x			
Turquie		x				
33 OCDE	15	25	12	7	3	3

Note: Outre les catégories présentées dans ce tableau, la colonne "Autres" comprend les éléments suivants : En Allemagne, le financement ne peut être supérieur aux fonds privés qui ont été levés par le parti. En Hongrie, 25% du financement public sont répartis à parts égales entre les partis représentés au Parlement et 75% sont répartis proportionnellement aux votes obtenus par le parti et ses candidats lors de premier tour valable des élections législatives. En Italie, 30% des fonds sont répartis en fonction de la capacité d'autofinancement des partis (à raison de 0.5 EUR pour tout euro reçu chaque année de fonds privés, dans la limite de 10,000 EUR). Au Royaume-Uni, le financement lié à la Chambre des Communes est proportionnel aux sièges et aux voix obtenus. Le financement lié à la Chambre des Lords est déterminé par les Subventions de développement politique de la Chambre des Lords qui, selon une formule pondérée par le nombre de votes obtenus lors de l'élection précédente.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Encadré 2.2. **Critères de répartition des financements publics en Australie, en Estonie et aux États-Unis**

En **Australie**, les partis représentés au Parlement reçoivent un montant fixe pour chaque voix en leur faveur (2.50 EUR/voix). Pour ces partis, le financement total (4.60 EUR/votant éligible) est divisé proportionnellement par le nombre de votes obtenus après déduction de 218,000 EUR pour chaque parti disposant d'au moins cinq sièges au Parlement. Ce montant est ensuite réparti à parts égales entre les partis éligibles.

En **Estonie**, un montant identique est alloué aux petits partis, tandis que les grands partis reçoivent un financement proportionnel au nombre de voix et de sièges obtenus.

Aux **États-Unis**, le financement public est réparti à parts égales entre les grands partis éligibles lors de l'élection générale. Les petits partis éligibles au financement public reçoivent un montant dont le ratio par rapport à celui qui est alloué aux grands partis est le même que le ratio entre le nombre de votes qu'ils ont obtenus lors de la précédente élection présidentielle et le nombre de votes obtenus par les grands partis lors de la même élection.

Le fléchage des financements publics est l'une des méthodes permettant de veiller à ce que l'argent soit dépensé en vue d'équilibrer les règles du jeu

Quelque 43% des pays de l'OCDE se sont dotés de dispositions concernant l'utilisation des financements publics par les partis politiques. En Grèce, par exemple, le financement public direct doit être consacré aux dépenses de campagne, aux activités courantes des partis et aux centres de recherche et d'études. En Irlande, il doit être consacré aux activités courantes des partis et à la promotion de la participation des femmes et des jeunes. Au Mexique et aux Pays-Bas, le financement public direct doit être utilisé pour les dépenses de campagne, les activités courantes des partis et les institutions internes aux partis. En Slovénie, il est précisé que le financement public direct ne peut servir à accorder des prêts, à régler des amendes, à faire des dons et à soutenir une campagne à l'élection présidentielle.

Le financement public peut servir à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie politique

La promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes est un facteur important d'équilibrage des règles du jeu. Le financement politique demeure l'un des principaux obstacles à l'entrée des femmes candidates dans la vie politique. Selon une étude conduite par ONU-Femmes en 2013, plus de 80% des personnes interrogées ont désigné l'insuffisance d'accès aux financements comme l'un des principaux obstacles à la participation des femmes aux campagnes politiques (Ballington et Kahane, 2014). Pour faciliter la participation des femmes candidates à la vie politique, certains pays soumettent l'allocation de financements publics au respect de quotas électoraux et à l'investiture de femmes candidates. Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes un critère d'allocation de financements incite les partis politiques à prendre cette question au sérieux et à accroître le nombre de femmes candidates qu'ils présentent.

De telles initiatives sont encore assez récentes. La France a adopté en 1999 une loi relative à l'égalité entre les femmes et les hommes prévoyant l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions et mandats électifs. En 2000, une réforme électorale a introduit des sanctions en cas de non-respect de la règle de parité. Un parti politique peut perdre

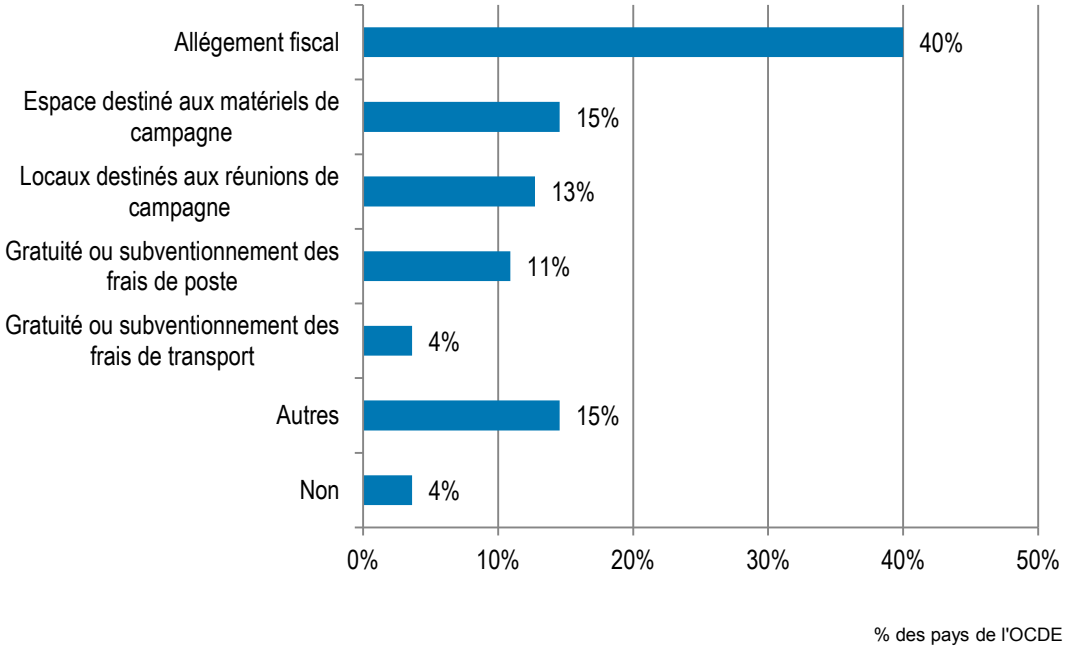
une partie de son financement public si l'écart entre le nombre de candidats et le nombre de candidates est supérieur à 2%. Le Portugal a adopté une réforme du même ordre en 2006, obligeant les partis à présenter au moins 33% de femmes et stipulant que les partis perdent 50% de leur financement public dès lors que la représentation de l'un des sexes est inférieure à 20%, et qu'ils en perdent 25% si cette représentation est comprise entre 20% et 33.3%. En 2012, l'Irlande a pris une mesure semblable qui fixe un quota de 30% de femmes candidates et une sanction en cas de non-respect pouvant aller jusqu'à la perte de 50% du financement public perçu. Toutefois, ces mesures peuvent n'avoir qu'un impact réduit sur les partis opulents, qui préfèrent parfois payer les amendes plutôt qu'investir davantage de candidates (Ballington et Kahane, 2014).

Le fléchage des financements publics en direction d'activités liées à l'égalité entre les femmes et les hommes constitue un autre moyen de promouvoir des règles du jeu équitables. Au Mexique, par exemple, la législation exige que les partis consacrent 2% de leurs financements à des activités visant à promouvoir, développer et former les compétences d'encadrement politique des femmes. De même, la Corée a adopté une mesure en vertu de laquelle les partis politiques doivent consacrer au moins 10% de leurs subventions pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique.

Le financement public indirect est très répandu dans les pays de l'OCDE et prend de nombreuses formes différentes.

Dans de nombreux pays, les partis politiques bénéficient également de financements publics indirects. Ceux-ci prennent une série de formes différentes : exonérations fiscales, accès gratuit aux services publics (y compris le temps d'antenne), accès aux bâtiments publics, fourniture de biens, allocation de moyens financiers. Étant donné l'impact des ressources sur la compétition politique, les deux méthodes les plus répandues que les pays utilisent en matière de subventions publiques sont le soutien financier et la gratuité du temps d'antenne (Graphique 2.4).

Graphique 2.4. **Types de financement public indirect les plus répandus dans les pays de l'OCDE**

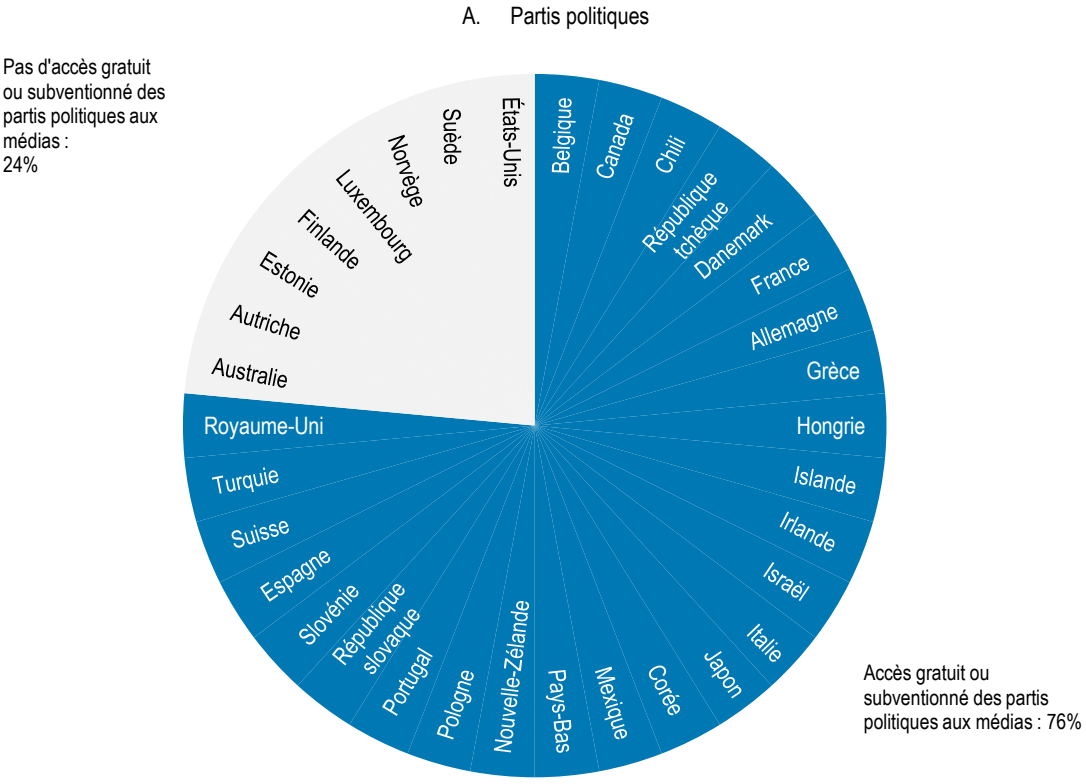


Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

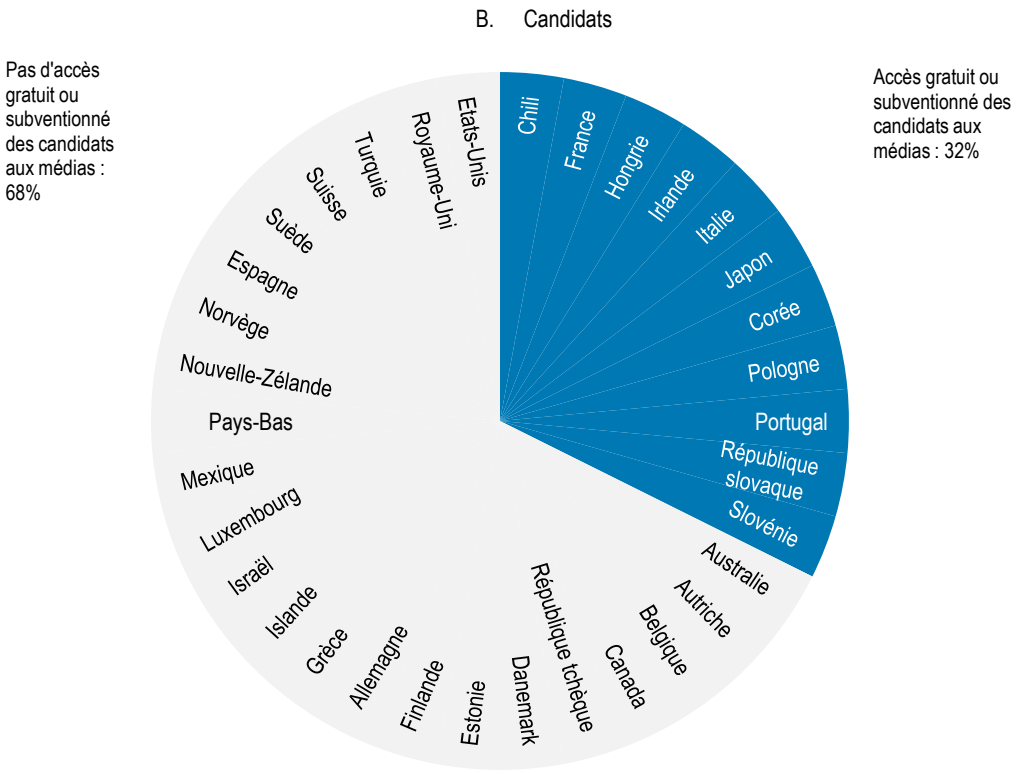
L'exonération fiscale est la mesure de financement public indirect la plus répandue. En Finlande, par exemple, les dons aux partis politiques (et aux candidats lorsque le montant total des dons est inférieur à 3,400 EUR sur trois ans) sont exonérés d'impôts. Au Portugal et aux États-Unis, les partis politiques ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu. En Belgique, sont exonérés d'impôts les affiches électorales, les espaces d'affichage, le traitement préférentiel du courrier électoral et la distribution gratuite d'une copie du registre électoral.

L'accès gratuit ou subventionné des partis politiques et des candidats aux médias constitue une autre forme de financement public indirect. Le rôle des médias est particulièrement important pour transmettre les messages des partis et des candidats au public le plus large qui soit. Si 76% des pays de l'OCDE garantissent aux partis politiques un accès gratuit ou subventionné aux médias, 32% seulement le font également pour les candidats (Graphique 2.5). Au Chili, par exemple, cette règle ne s'applique que pour la télévision et dans les 27 jours qui précèdent le terme d'une campagne législative. En Hongrie, c'est le dernier jour de la campagne électorale que les organes de presse publient gratuitement les annonces politiques produites par les organisations présentant des candidatures et par les candidats eux-mêmes. Au Mexique, les partis politiques ont un accès gratuit et permanent aux chaînes de radio et de télévision. Les partis politiques ne sont pas autorisés à acheter du temps d'antenne, que ce soit directement ou indirectement. En Australie, en revanche, les diffuseurs doivent accorder à tous les partis une possibilité raisonnable de s'exprimer mais ne peuvent offrir aucun accès gratuit ou subventionné.

Graphique 2.5. **Accès gratuit ou subventionné des partis politiques et des candidats aux médias dans les pays de l'OCDE**



Graphique 2.5. **Accès gratuit ou subventionné des partis politiques et des candidats aux médias dans les pays de l'OCDE** *(suite)*



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

En dépit d'une tendance générale en faveur du financement public, la question peut se poser de savoir s'il permet réellement de favoriser une juste concurrence politique. Ainsi, il est de plus en plus difficile de répartir les financements publics indirects de manière adéquate tout en veillant à ce que tous les partis soient placés sur un pied d'égalité. De même, il faut cerner plus précisément dans quelle mesure le financement public direct permet de créer des conditions équitables pour toutes les parties prenantes. Les critères de répartition des fonds aux partis en fonction de leurs précédents résultats électoraux, par exemple, permettent aux grands partis classiques de s'appuyer sur les financements publics dont leurs nouveaux concurrents et les petits partis ne peuvent quant à eux pas bénéficier. Cela peut conduire les partis à conclure des ententes entre eux (Katz et Mair, 1995).

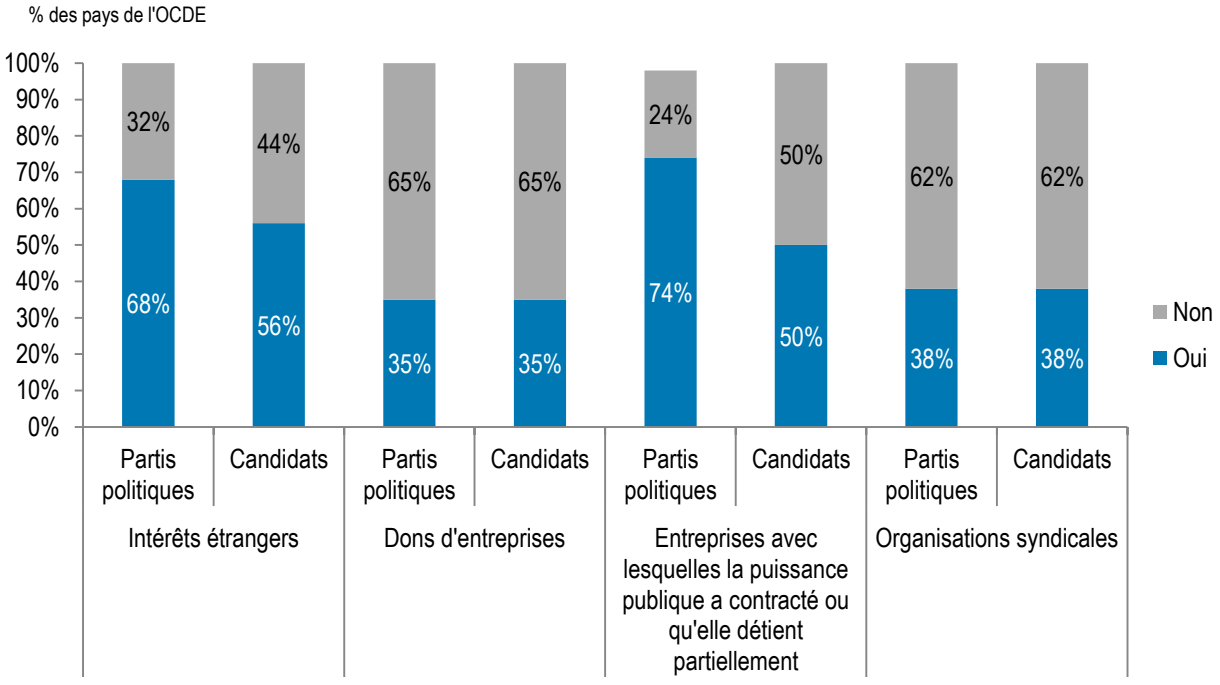
Encadrer le financement privé pour équilibrer les règles du jeu

Le financement privé est un important moyen d'expression politique par les citoyens ; cependant, s'il n'est pas dûment réglementé, il peut présenter un risque de capture de l'action publique

Le financement privé permet à la société dans son ensemble de soutenir un parti politique ou un candidat et, généralement, est reconnu comme un droit fondamental des citoyens. Cependant, s'il n'est pas dûment réglementé, il peut être facilement exploité en faveur d'intérêts privés particuliers. C'est pourquoi les pays de l'OCDE réglementent de plus en plus le financement privé afin d'équilibrer les règles du jeu qui s'appliquent aux partis et aux candidats.

La réglementation du financement privé repose sur la notion d'interdiction ou de limitation des sources et des montants de financement. Parmi les sources jugées inappropriées et donc interdites, citons les financements étrangers, les financements provenant d'organismes publics comme les entreprises détenues par l'État, les financements provenant de donations d'entreprises ou d'organisations syndicales (graphique 2.6). La limitation du montant des dons privés se justifie en fonction de l'influence que chaque donateur exerce sur le résultat des élections et sur l'élaboration des politiques publiques après le scrutin.

Graphique 2.6. **Catégories de dons privés interdits dans les pays de l'OCDE**



Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Lorsque les dons privés représentent une part importante du financement politique, il convient de cerner avec précision l'ampleur de la part que tel secteur particulier ou tel donateur individuel représentent par rapport au montant total du financement. Au Brésil, par exemple, le financement d'entreprise couvre 75% du total des frais de campagne et les 20 principaux donateurs représentent plus de 30% de l'ensemble des dons effectués par les 20 000 entreprises qui contribuent au financement politique. C'est une part considérable et très concentrée. En revanche, les dons d'entreprise ne représentent que 7% des recettes annuelles de l'ensemble des partis en Allemagne.

D'autre part, toutes les règles de limitation des financements privés n'ont pas pour effet de renforcer l'égalité des contributions réelles. Certains pays ont aussi établi un lien entre la limitation des dons et le revenu des donateurs. Au Brésil, par exemple, les entreprises peuvent effectuer des contributions allant jusqu'à 2% de leur chiffre d'affaires, ce plafond étant fixé à 10% pour les particuliers. Dans ces conditions, les règles de limitation des contributions rendent par leur conception même les donateurs inégaux en droit. Les particuliers dont les revenus sont plus élevés peuvent contribuer davantage que ceux dont les revenus sont moindres.

Limiter les dons par un plafond de contribution aide à encadrer le financement privé

De même, de nombreux pays plafonnent les dons aux partis politiques qui proviennent de personnes physiques et morales. Un tel plafond est très important pour déterminer la marge de capture éventuelle de l'action publique, mais il est extrêmement difficile de trouver le juste équilibre. Si le plafond est très élevé, il n'aura que peu d'effet. S'il est très faible, les donateurs, les partis politiques et les candidats trouveront un moyen de le contourner, le plus souvent en fragmentant les dons et en les faisant transiter par plusieurs donateurs différents (Tableau 2.4).

Tableau 2.4. **Plafond des dons autorisés pour les particuliers dans quelques pays de l'OCDE**

	Parti	Candidats
Allemagne	Pas de limite	Pas de limite
Australie	Pas de limite	Pas de limite
Autriche	Pas de limite	Pas de limite
Belgique	EUR 500	N/A
Brésil	Oui[1]	Oui[1]
Canada	1,200 CAD par parti	1,200 CAD
Chili	Pas de limite	80,000 USD
Corée	Pas de limite	10,000/5,000 USD
Danemark	Pas de limite	Pas de limite
Espagne	10,000 EUR	6,000 EUR
États-Unis	33,400 USD	2,700 USD
Finlande	30,000 EUR	5,000 EUR
France	7,500 EUR	4,600 EUR
Grèce	15,000 EUR	3,000 EUR
Hongrie	Pas de limite	Pas de limite
Irlande	2,500 EUR	1,000 EUR
Islande	2,720 EUR	2,720 EUR
Japon	146,300 EUR	11,000 EUR
Norvège	Pas de limite	Pas de limite
Nouvelle-Zélande	Pas de limite	Pas de limite
Pays-Bas	Pas de limite	Pas de limite
Pologne	Oui[2] -	Oui
Portugal	Oui[3]	Oui[3]
Royaume-Uni	Pas de limite	Pas de limite
Suède	Pas de limite	Pas de limite

Notes:

1. La contribution des particuliers peut atteindre 10% de leur revenu brut de l'année précédente.

2. Les cotisations d'adhésion aux partis politiques sont limitées à l'équivalent du montant du salaire mensuel minimum pour l'année en cours, les dons politiques aux partis sont limités à 15 fois le salaire mensuel minimum.

3. Les dons de particuliers aux partis politiques sont limités à 25 fois le montant du salaire mensuel minimum pour l'année en cours.

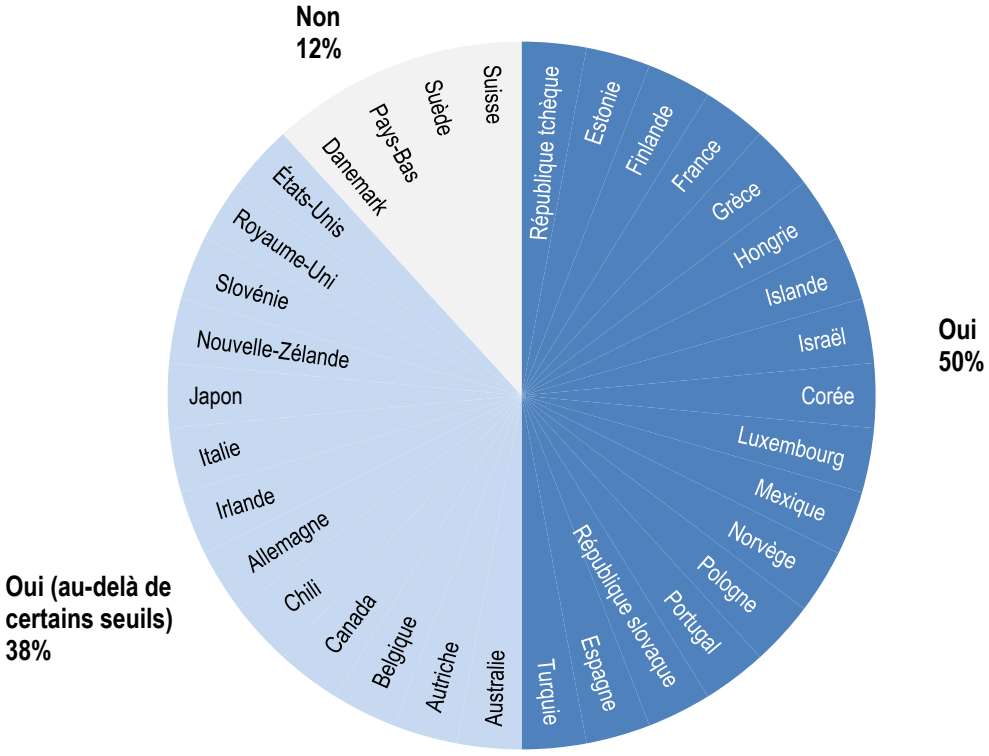
Source: Pour l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, l'Espagne, la Suède et le Royaume-Uni : GRECO (n.d.), « Troisièmes rapports d'évaluation sur la transparence du financement des partis politiques », Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/_ReportsRound3_en.asp (consulté le 27 octobre 2015). Pour le Japon : www.soumu.go.jp/main_content/000174716.pdf (20 millions JPY pour les partis et 1.5 million JPY pour les candidats, taux d'échange au 12 octobre 2015). Pour l'Australie et la Nouvelle-Zélande : IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015). Pour le Brésil, le Chili et la Corée : études de cas présentées dans ce volume.

En Corée, par exemple, les particuliers peuvent donner jusqu'à 20,000 USD par an à des associations de collecte de fonds. Le plafond de contribution par association est de 5,000 USD pour les candidats sortants ou nouveaux à l'Assemblée nationale, et de 10,000 USD pour les candidats à l'élection présidentielle. En Italie, une nouvelle disposition législative a introduit un plafond de dons d'entreprises aux partis politiques. En vertu de l'article 7 de la loi 13/2014, les dons de « personnes morales en faveur d'un même parti politique ne peuvent dépasser une valeur annuelle de 100,000 EUR, en liquide ou en biens et services de toute nature ». C'est la première fois qu'une telle limite est imposée en Italie ; on peut toutefois se demander si ce plafond de contribution, compte tenu de son caractère assez généreux, sert réellement à atténuer le risque d'influence indue sur les partis politiques. En France, tous les dons accordés par des particuliers à un même parti politique ou aux entités régionales et spécialisées qui en dépendent sont plafonnés à 7,500 EUR par an et les donateurs doivent être identifiés.

La plupart des pays interdisent les dons anonymes afin de limiter le risque d'influence indue

Autre problème : les dons anonymes. La moitié des pays de l'OCDE (17) interdisent tous les dons anonymes aux partis politiques, et 13 autres pays les interdisent au-delà de certains seuils. D'autre part, 10 pays de l'OCDE interdisent tous les dons anonymes aux candidats et 14 autres les interdisent au-delà de certains seuils (Graphique 2.7). Ainsi, en Estonie, les partis politiques ne sont pas autorisés à accepter les dons dissimulés ou anonymes, ni les dons provenant de personnes morales. Les partis politiques sont tenus, lorsque c'est possible, de rembourser les dons anonymes et les dons provenant de personnes morales au donateur ; autrement, ils doivent les verser au budget de l'État sous dix jours en vue d'abonder les crédits destinés au financement des partis politiques au cours de l'exercice budgétaire suivant.

Graphique 2.7. **Interdiction des dons anonymes aux partis politiques dans les pays de l'OCDE**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

La réglementation du financement privé demeure un sujet d'une extrême complexité qui suscite souvent un débat relatif aux moyens d'atteindre des objectifs politiques divergents : la liberté d'expression d'une part et la protection de l'intérêt général grâce à des règles du jeu équitables d'autre part. De plus, de nouveaux modes de contournement des règles apparaissent lorsque les failles réglementaires ne sont pas résolues (usage des cotisations d'adhésion pour dissimuler des dons ou recours excessif à l'emprunt et, par conséquent, aux établissements de crédit, par exemple).

Les cotisations d'adhésion et les emprunts peuvent servir à contourner les limites applicables aux dons privés

Ainsi, les cotisations d'adhésion aux partis politiques peuvent servir à contourner les limites imposées aux dons privés. En Corée, par exemple, les partis politiques ne sont tenus de divulguer que le montant total des cotisations d'adhésion perçues, de sorte qu'il n'existe aucun moyen d'accéder aux données concernant les adhérents qui auraient acquitté une grande part de ces cotisations. Selon les rapports financiers fournis par les partis politiques en 2015, le montant total des cotisations d'adhésion acquittées par les membres s'élevait à 52 millions USD, soit 25.8% de leur revenu total de 201.3 millions USD (Chapitre 10).

Conscients de ces risques, certains pays ont adopté des règles contraignantes de transparence en matière de cotisations d'adhésion (Encadré 2.3) : en Estonie, par exemple, la réforme de 2010 des règles de financement politique a contraint les partis à faire figurer les dons et les cotisations d'adhésion sur deux registres distincts et à les publier dans un registre public géré par les partis eux-mêmes sur leur site internet. Ce registre public doit indiquer le nom et les données d'identification personnelle de chaque membre ayant acquitté une cotisation ainsi que le montant de celle-ci et la date de paiement. En France, les cotisations d'adhésion sont limitées à 7,500 EUR par personne.

Encadré 2.3. **Réglementation des cotisations d'adhésion comme source de financement des partis politiques dans quelques pays de l'OCDE**

Ces dernières années, la part des cotisations d'adhésion et des abonnements dans le financement des partis politiques a décliné. Pourtant, nombreux sont les pays qui ne réglementent ni le montant ni la fréquence des cotisations d'adhésion en tant que source de financement des partis, ce qui ouvre des brèches pouvant servir à contourner les plafonds s'appliquant aux dons annuels des particuliers.

En **Islande**, le montant des cotisations d'adhésion est plafonné à 100,000 ISK (environ 670 EUR) par an.

En **France** et en **Irlande**, les cotisations d'adhésion sont intégrées aux dons soumis à certains plafonds.

En **Pologne**, les cotisations d'adhésion ne peuvent dépasser le montant du salaire mensuel minimum qui est fixé chaque année par le gouvernement. En 2015, ce montant équivalait à 409 EUR.*

En **Estonie**, les partis doivent faire deux déclarations distinctes concernant les cotisations d'adhésion et les dons, et les rendre publics sur un registre figurant sur leurs sites internet.

L'**Autriche**, le **Danemark**, la **Finlande** et l'**Allemagne** figurent parmi les pays qui ne plafonnent pas le montant et la fréquence des cotisations d'adhésion pouvant être versées aux partis politiques.

* Eurostat, disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode= tps00155&plugin=1.

Il existe d'autres risques émergents tels que les prêts accordés aux partis/candidats et les parrainages. En réalité, il s'agit parfois de financements privés dissimulés. Chaque pays a mis au point son propre modèle pour réglementer cette source de financement. En Espagne, par exemple, le Troisième cycle d'évaluation du GRECO (Groupe d'États contre la corruption) a révélé que le fort taux d'endettement des partis politiques menace leur indépendance à l'égard des établissements de crédit. La Cour des comptes espagnole – qui est également la première institution de contrôle du financement des partis même si elle ne formule que des recommandations non contraignantes – a déjà souligné le risque auxquels se heurtent les partis, en particulier, car elle a constaté de nombreuses irrégularités qui entachent la gestion des prêts qui leur sont accordés.[2] En revanche, la Turquie a tout simplement interdit aux partis d'emprunter de l'argent et de contracter des prêts. En Italie, le recours à l'emprunt n'est pas interdit mais tous les candidats au Parlement national et aux conseils régionaux doivent faire figurer les dettes contractées au cours de leurs campagnes dans leurs rapports comptables et dans la déclaration électorale qu'ils sont tenus de présenter au Conseil de contrôle des comptes.

La mondialisation complique davantage la réglementation des flux d'argent et intérêts étrangers et l'établissement de règles du jeu équitables

Les partis politiques et les candidats doivent répondre aux préoccupations des citoyens et se garder d'agir sous l'influence d'intérêts étrangers. La souveraineté d'un pays peut être mise en péril par un excès d'interférence étrangère lors d'une élection. Si 68% des pays de l'OCDE interdisent aux partis politiques de recevoir des dons liés à des intérêts étrangers et 56% interdisent également ces dons aux candidats, la portée de la réglementation applicable aux dons étrangers varie fortement d'un pays à l'autre (Tableau 2.5).

Ainsi, l'Australie autorise les contributions étrangères à la condition qu'elles soient déclarées, tandis que le Mexique n'autorise pas les citoyens mexicains résidant à l'étranger à effectuer des dons depuis un autre pays. L'Allemagne interdit les dons provenant d'étrangers résidant hors de l'Union européenne si le montant du don dépasse 1,000 EUR. De même, les contributions d'entreprises étrangères sont interdites en Allemagne. En France, les États étrangers et les personnes morales étrangères ne peuvent effectuer des dons directs ou indirects aux partis politiques et aux candidats. En Israël, les contributions de particuliers étrangers sont interdites lors des élections générales mais autorisées lors des primaires. Le Royaume-Uni interdit toute contribution provenant de l'étranger à moins qu'elle ne soit le fait de citoyens britanniques résidant à l'étranger, éligibles et inscrits sur les listes électorales. En Suède, le fait de recevoir de l'argent d'un donateur étranger ou d'une personne agissant pour son compte est considéré comme une infraction pénale dès lors que l'objectif recherché consiste à influencer l'opinion publique sur des questions essentielles à la gouvernance du pays ou sur des questions de sécurité nationale.

Tableau 2.5. **Interdiction des dons étrangers aux partis politiques dans les pays de l'OCDE**

	Interdiction des dons étrangers aux partis politiques	Détails
Allemagne	Non	Toutefois, le montant de la contribution que peuvent effectuer les étrangers est plafonné à 1,000 EUR (environ 1,200 USD).
Australie	Non	
Autriche	Non	Les dons provenant de personnes physiques ou morales étrangères ne doivent toutefois pas excéder 2,500 EUR.
Belgique	Non	
Canada	Oui	
Chili	Oui	L'interdiction ne s'applique pas aux personnes physiques étrangères qui sont inscrites sur les listes électorales du Chili.
Corée	Oui	
Danemark	Non	
Espagne	Oui	
États-Unis	Oui	
Finlande	Oui	L'interdiction ne s'applique pas aux particuliers étrangers et aux organisations internationales qui partagent une même position idéologique.
France	Oui	
Grèce	Oui	
Hongrie	Oui	
Irlande	Oui	
Islande	Oui	
Israël	Oui	
Italie	Non	
Japon	Oui	
Luxembourg	Non	
Mexique	Oui	Même les citoyens mexicains résidant ou travaillant dans d'autres pays ne sont pas autorisés à effectuer des contributions depuis l'étranger.
Norvège	Oui	
Nouvelle-Zélande	Non	L'interdiction s'applique aux « dons de l'étranger » qui dépassent 1,600 NZD (environ 1,000 USD).
Pays-Bas	Non	
Pologne	Oui	
Portugal	Oui	
République slovaque	Oui	L'interdiction ne s'applique pas aux partis politiques étrangers ni aux groupes de personnes morales ou politiques créés ou détenus majoritairement par un parti politique.
République tchèque	Oui	
Royaume-Uni	Oui	Dans le système britannique, un don à un parti politique correspond à une contribution dépassant 500 GBP (environ 820 USD). Les étrangers ne sont pas autorisés à effectuer des contributions puisqu'ils ne sont pas enregistrés comme donateurs autorisés, sauf lorsqu'ils contribuent aux déplacements à l'étranger (frais de transport, d'hébergement et de séjour) de responsables et membres du personnel des partis (à condition que le montant consenti demeure « raisonnable »).
Slovénie	Oui	
Suède	Oui	Le fait de recevoir de l'argent d'une puissance étrangère ou d'une personne agissant pour son compte est considéré comme une infraction pénale dès lors que l'objectif recherché consiste à influencer l'opinion publique sur des questions essentielles à la gouvernance du pays ou sur des questions de sécurité nationale (relevant de la compétence du parlement ou du gouvernement).
Suisse	Non	L'interdiction ne s'applique pas au niveau fédéral. Toutefois, les cantons peuvent adopter leur propre réglementation.
Turquie	Oui	

Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

En dépit de toute la palette des réglementations sur les dons étrangers, il existe tout de même des cas dans lesquels des intérêts étrangers ont pu exercer une influence indue sur des intérêts nationaux. Il a ainsi été constaté par exemple que « des groupes anti-islam aux États-Unis ont accordé un soutien financier à Geert Wilders, un politicien néerlandais hostile à l'immigration. La loi des Pays-Bas ne l'interdisait pas, mais ce fait met en lumière les liens avec l'étranger qu'entretient M. Wilders, dont le Parti de la liberté est le groupe parlementaire néerlandais le moins transparent et constitue un point de ralliement pour l'extrême-droite européenne. Le parti de M. Wilders est autofinancé, contrairement aux autres partis néerlandais, qui sont subventionnés par la puissance publique. Il n'est donc pas soumis aux mêmes règles de transparence » (Deutsch and Hosenball, 2012). D'après la même source, le directeur d'un groupe de réflexion basé à Philadelphie a indiqué que son organisation avait participé au fonds de défense judiciaire de M. Wilders en 2010 et en 2011. Elle a directement envoyé à son avocat un montant non divulgué. Un autre activiste conservateur a reconnu avoir payé « une bonne somme d'argent » à M. Wilders en échange de discours prononcés aux États-Unis. En 2009, ce même activiste a également couvert les frais de sécurité et d'hébergement des gardes du corps de M. Wilders. Ces deux soutiens ont « nié avoir financé les activités politiques de M. Wilders aux Pays-Bas. Tous deux dirigent des organismes de recherche non lucratifs et exonérés d'impôt qui, en vertu des lois fiscales des États-Unis, ne sont pas autorisés à accorder un soutien financier direct à un parti politique ou à un candidat. La loi américaine autorise des groupes de cette nature à participer financièrement à des débats politiques. Wilders n'a pas révélé comment sont financées ses activités politiques. D'anciens responsables du Parti de la liberté ont indiqué qu'il ne possédait aucune fortune personnelle et qu'il dépendait presque exclusivement de dons étrangers » (Ibid).

La mondialisation des donateurs privés estompe les frontières nationales et sa réglementation devient difficile

Nombreux sont les pays qui interdisent le financement étranger, mais il existe toute une palette de mécanismes et autres techniques souvent utilisés pour contourner cette interdiction. C'est une question particulièrement complexe pour les agences chargées de faire appliquer la réglementation, car les personnes et les entreprises étrangères les plus riches disposent d'un éventail de méthodes pour effectuer des contributions à un parti politique ou à un candidat sans enfreindre les interdictions en vigueur. Avec la mondialisation des structures d'entreprise, il devient de plus en plus difficile d'empêcher des ressortissants étrangers de participer aux élections d'un pays dès lors que l'argent privé est autorisé dans le mécanisme de financement des campagnes politiques. Certaines des méthodes les plus connues servant à échapper aux interdictions de financement étranger consistent à créer des filiales d'un parti politique dissimulées sous l'apparence d'autres organisations comme des centres de réflexion ou des fondations de parti, que l'on appelle parfois les "îles au large" des partis politiques. Ailleurs, les donateurs étrangers et les partis politiques se contentent de tirer profit du caractère vague de la définition du terme "étranger" dans une mesure d'interdiction (IFES, 2009).

La mondialisation de la structure et de l'organisation des grandes entreprises permet aux ressortissants étrangers d'influencer les élections d'un pays de manière directe et indirecte. Bon nombre de ces entreprises conduisent des activités à l'étranger par l'intermédiaire de filiales étrangères et/ou de partenariats avec des entreprises étrangères. Par fusion ou partenariat, les entreprises constituent des réseaux mondiaux qui partagent l'information, concluent des contrats à long terme et veillent dans leur pays d'origine à créer et préserver des possibilités pour les autres entreprises de leur réseau. C'est par ces

processus que des ressortissants étrangers peuvent s'introduire dans l'appareil de prise de décision des entreprises nationales. En outre, les sociétés étrangères sont souvent des entreprises dirigées par des familles riches entretenant des liens étroits avec des États étrangers (Deutsch et Hosenball, 2012 ; Weinberg, n. d.).

Ainsi, les entreprises multinationales ont dépensé des millions pour influencer le résultat des élections présidentielles et législatives de 2012 aux États-Unis. Les données documentées montrent qu'une multitude de banques, de fabricants d'alcool et d'entreprises de télécommunications établies hors des États-Unis ont consacré 18.1 millions USD aux élections américaines de 2012 et sans doute des montants encore plus élevés par d'autres voies non détectables. Les entreprises étrangères ont contourné les lois électorales en créant des comités d'action politique (PAC) *via* leurs filiales américaines et en sollicitant les dons de leurs employés aux États-Unis. S'il est impossible de déterminer jusqu'à quel point les sociétés mères étrangères décident des dons consentis aux campagnes, certaines filiales américaines y ont contribué très activement (Tableau 2.6). UBS, le groupe bancaire suisse, a donné 861,500 USD en tout. Anheuser-Busch, qui est désormais la propriété du géant brassicole belge InBev, a donné 806,381 USD tandis que BAE Systems, une entreprise britannique de matériel militaire, a donné 747,000 USD. La réglementation des États-Unis interdit aux entreprises étrangères de diriger ou d'influencer le PAC d'une filiale américaine. En pratique, toutefois, il est presque impossible de garantir que ces filiales américaines sont réellement indépendantes de leurs sociétés mères étrangères.

La sous-estimation des dangers que présentent les interférences étrangères en politique demeure un problème. Certes, le financement public peut utilement servir à réduire l'interférence d'intérêts étrangers, mais il ne doit pas remplacer le financement privé provenant de ceux qui accordent leur préférence à tel parti politique ou tel candidat. Il est indispensable que les partis politiques et les candidats soient censés concourir entre eux pour obtenir le soutien des électeurs. N'autoriser que le seul financement public reviendrait à traiter les partis comme des institutions publiques, et une telle approche pourrait inciter l'État à favoriser les partis au pouvoir, renforçant ce faisant l'inégalité plutôt que l'équité des règles du jeu. Il demeure absolument essentiel de trouver le juste équilibre entre financement public et financement privé.

Tableau 2.6. **Les vingt dons provenant d'entreprises étrangères les plus importants aux États-Unis en 2012**

	Nom du PAC	Pays d'origine	Total	Démocrates	Républicains
1	UBS Americas	Suisse/UBS AG	USD 861 500	USD 461 500	USD 400 000
2	Anheuser-Busch	Belgique/Anheuseur-Busch InBev	USD 806 381	USD 361 381	USD 445 000
3	BAE Systems (BAE Systems)	R-U/BAE Systems	USD 747 000	USD 286 000	USD 461 000
4	AstraZeneca Pharmaceuticals (AstraZeneca PLO)	R-U/AstraZeneca FLC	USD 640 452	USD 296 952	USD 343 500
5	GlaxoSmithKline	R-U/GlaxoSmithKline	USD 521 250	USD 239 000	USD 282 250
6	Credit Suisse Securities	Suisse/Groupe Crédit Suisse	USD 519 000	USD 239 500	USD 279 500
7	T-Mobile USA	Allemagne/Deutsche Telekom AG	USD 473 500	USD 198 500	USD 275 000
8	Bayer Corp	Allemagne/Bayer AG	USD 470 000	USD 150 000	USD 320 000
9	Experian	R-U/Experian plc	USD 426 000	USD 99 500	USD 326 500
10	BASF Corp	Allemagne/BASF SE	USD 411 500	USD 118 500	USD 293 000
11	DRS Technologies	Italie/Finmeccanica SpA	USD 405 300	USD 173 000	USD 232 300
12	Novartis Corp (Novatis AG)	Suisse/NovartisAG	USD 330 200	USD 130 500	USD 199 700
13	Sprint Corp (Sprint Nextel)	Japon/Softbank Corp	USD 312 306	USD 151 500	USD 160 806
14	Accenture (Accenture)	Irlande/Accenture plc	USD 304 500	USD 160 000	USD 144 500
15	Siemens Corp	Allemagne/Siemens AG	USD 290 000	USD 138 500	USD 151 500
16	Ace INA	Suisse/ACE Ltd	USD 281 500	USD 121 500	USD 160 000
17	Rolls-Royce North America	R-U/Rolls-Royce PLC	USD 272 250	USD 73 500	USD 198 750
18	Genentech Inc (Roche Holdings)	Suisse/Roche Holdings	USD 269 500	USD 134 000	USD 135 500
19	Syngenta Corp	Suisse/Syngenta AG	USD 255 000	USD 90 500	USD 164 500
20	Compass Bancshares	Espagne/Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	USD 249 500	USD 62 000	USD 187 500

Source: Center for Responsive Politics (n.d.), "Foreign-connected PACs", www.opensecrets.org/pacs/foreign.php?cycle=2012. (consulté le 27 octobre 2015).

Plafonds de dépenses électorales : promotion de l'intégrité et de l'équité ou limitation de l'expression politique ?

L'instauration de plafonds de dépenses des partis et des candidats pendant les campagnes électorales contribue à réduire le coût total des élections et évite que les partis politiques et les candidats ne se livrent à une course aux dépenses. Les plafonds de dépenses peuvent aussi limiter le caractère incitatif de dépenses élevées à exercer une influence indue ou à commettre des actes de corruption. D'un autre côté, les opposants aux plafonds de dépenses estiment que dépenser de l'argent dans les campagnes électorales relève de la liberté d'expression, qui est une liberté fondamentale, et que toute limitation des dépenses de campagne revient à limiter l'expression politique. En 2010, la Cour suprême des États-Unis s'est prononcée en ce sens dans l'affaire « Citizens United vs. Federal Election Commission ». En outre, des travaux de recherche montrent que les candidats de l'opposition disposent souvent de ressources plus importantes que les candidats sortants. En conséquence, il se peut que la limitation des dépenses n'instaure qu'une égalité formelle tout en créant une inégalité *de facto* au détriment des opposants, qui ont besoin de fonds supplémentaires pour battre les candidats sortants.

Dans 35% des pays de l'OCDE, il n'existe aucune limitation des montants que les partis politiques et les candidats peuvent dépenser. Environ 47% des pays de l'OCDE ont instauré des plafonds de dépenses pour les partis politiques et pour les candidats. En revanche, 12% des pays de l'OCDE ne limitent que le montant de dépenses autorisé des candidats, et non celui des partis politiques, et 6% font l'inverse (Graphique 2.8). En France, en Islande, en Irlande et au Japon, par exemple, le montant qu'un candidat peut dépenser est plafonné, mais pas celui des partis politiques. En Espagne et aux États-Unis,

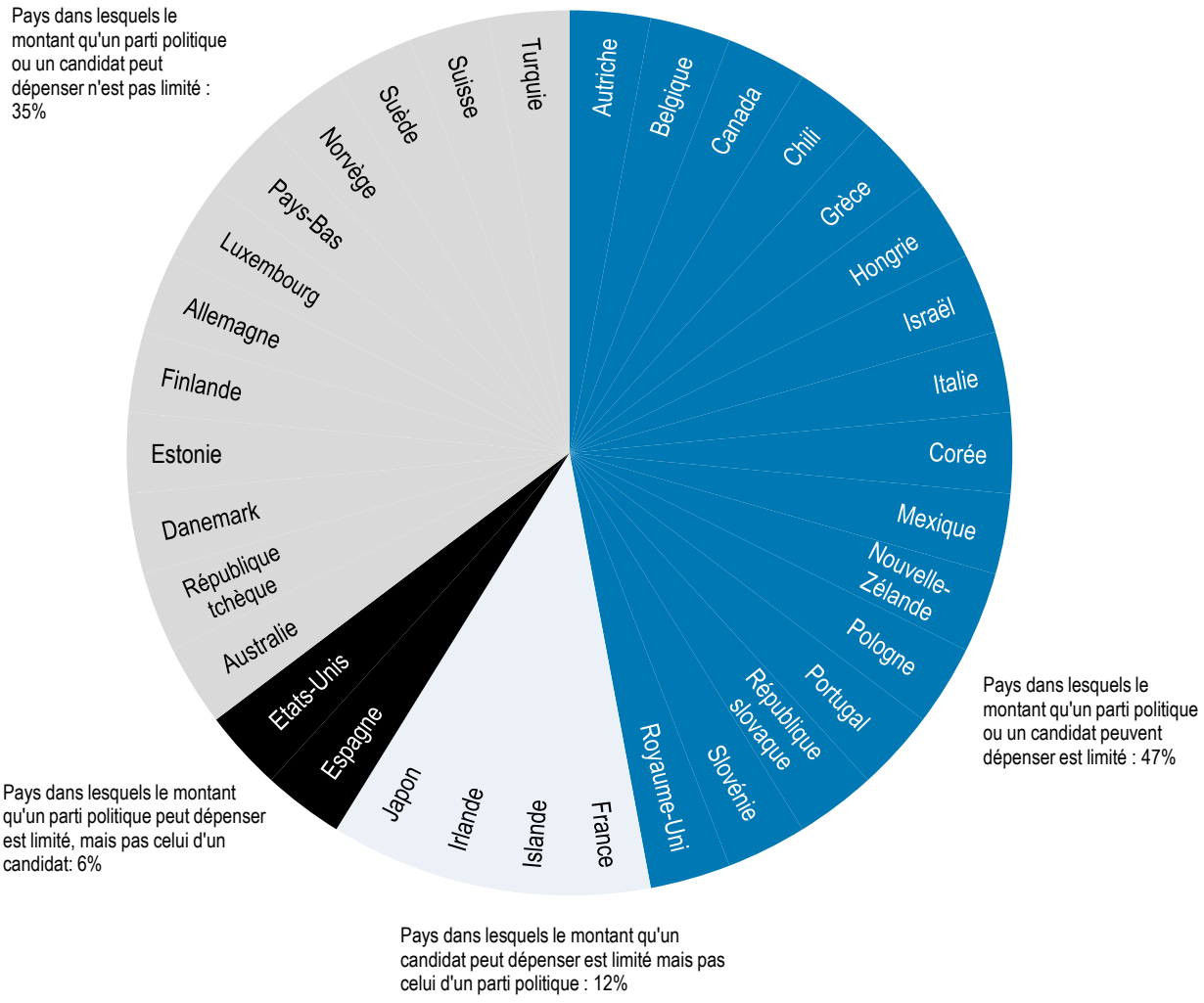
des plafonds de dépenses s'appliquent aux partis politiques mais pas aux candidats (Tableau 2.7).

Afin de s'adapter à l'évolution des conditions socio-économiques, certains pays fixent des plafonds de dépenses différents à chaque élection. En Corée, par exemple, les plafonds de dépense de chaque élection sont calculés en fonction du nombre d'électeurs, du nombre de circonscriptions et du taux d'inflation. Outre la limitation globale des dépenses, certains pays fixent également des plafonds de dépenses concernant certains articles ou services. Le Brésil, le Chili et le Mexique, entre autres, interdisent ou limitent par exemple les dépenses que les partis politiques peuvent consacrer à la publicité télévisée.

La définition d'une campagne électorale par une tierce partie fait débat et sa réglementation demeure problématique dans de nombreux pays

La limitation des dépenses se heurte à un obstacle nouveau : l'application effective des restrictions aux tierces parties faisant campagne. À défaut, les limites peuvent être contournées en recyclant ces dépenses de campagne dans des comités prétendument indépendants et des groupes d'intérêts. Ces tierces parties sont souvent assimilées à des acteurs de campagne non partisans qui peuvent être des associations caritatives, des groupes religieux, ou encore des particuliers et des entreprises qui font campagne durant la période précédant les élections sans pour autant se présenter comme des partis politiques ou des candidats. Lorsque tout laisse à penser que des dépenses consacrées à certaines activités de campagne sont destinées à convaincre les électeurs de voter pour ou contre un parti politique ou une catégorie de candidats, des règles doivent s'appliquer. Seuls quelques pays de l'OCDE disposent actuellement de règles concernant les campagnes par des tierces parties (Tableau 2.8). En pratique, il est difficile de mesurer avec précision les activités de nombreuses entreprises privées et d'autres organisations, ainsi que leur impact politique ; la définition des activités politiques devant être soumise à une réglementation sur les campagnes par des tierces parties demeure donc une zone d'ombre (Encadré 2.4).

Graphique 2.8. **Plafonds de dépenses des candidats et des partis politiques dans les pays de l'OCDE**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Tableau 2.7. **Plafonds de dépenses des partis politiques et des candidats dans les pays de l'OCDE**

	Limitation du montant qu'un parti politique peut dépenser	Limitation du montant qu'un candidat peut dépenser
Allemagne	Non	Non
Australie	Non	Non
Autriche	7 millions EUR par parti[1]	En théorie, 7 millions EUR si aucun autre candidat du même parti ou le parti lui-même n'engagent des dépenses.[2]
Belgique	1 million EUR par campagne	Dépend de la position du candidat sur la liste d'investiture ; la limite comprend un montant fixe et un montant pour les électeurs inscrits lors de la précédente élection.
Canada	0.70 CAD (0.49 EUR) multiplié par le nombre de noms figurant sur la ou les listes électorales[3]	En fonction du nombre de noms figurant sur les listes électorales préliminaires ou révisées de chaque circonscription électorale. La limitée est ajustée en fonction de l'inflation.
Chili	Un tiers du montant total des dépenses autorisées aux candidats investis	Varie selon les fonctions mais, dans tous les cas, la limite est fixée selon une formule expressément prévue par la loi.
Corée	Multiple de la taille de la population dans la zone électorale ; le multiple varie selon la nature de l'élection.	La limite est un multiple de la taille de la population dans chaque zone électorale ; le multiple varie selon la nature de l'élection.
Danemark	Non	Non
Espagne	Élections générales : 0.24 EUR par résident dans les districts électoraux lorsque le parti présente sa liste. Élections au Parlement européen : 0.12 EUR par résident. Élections municipales : 0.07 EUR par résident. Supplément de 96,162 EUR dans chaque province où le parti politique remplit certaines conditions.	Non
Estonie	Non	Non
États-Unis	La limite des dépenses coordonnées est de 0.02 USD (0.016 EUR) multiplié par le nombre de personnes en âge de voter aux États-Unis	Non[11]
Finlande	Non	Non
France	Non[4]	Dépend de la nature de l'élection et de la population de chaque circonscription
Grèce	20% du montant annuel total le plus récent des fonds publics ordinaires reçus	- Élections locales : dépend du nombre de sièges dans chaque circonscription ou de la population de la préfecture ou de la commune concernées. - Élections législatives : dépend du montant applicable aux candidats à l'élection dans la circonscription électorale A' d'Athènes
Hongrie	1 million HUF (3,270 EUR) par candidat pour les candidats indépendants et les organisations d'investiture aux élections. Ainsi, les dépenses des partis ne peuvent dépasser 386 millions HUF (1.26 million EUR).	Les candidats indépendants peuvent dépenser 1 million HUF (3,270 EUR) au maximum pour les élections.
Irlande	Non	- Élections européennes : 230,000 EUR - Circonscriptions comportant 3 sièges lors d'une élection générale ou partielle au Dáil : 30,150 EUR - Circonscriptions comportant 4 sièges lors d'une élection générale ou partielle : 37,650 EUR - Circonscriptions comportant 5 sièges lors d'une élection générale ou partielle au Dáil : 45,200 EUR
Islande	Non	35 millions ISK (226,000 EUR) (candidats à l'élection présidentielle); 100,000 ISK (646 EUR) (investiture des candidats)[5]
Israël	Les dépenses électorales ne peuvent dépasser 70 unités de financement. De plus, les limites varient selon le nombre de membres à la Knesset dont chaque parti dispose à la date déterminante (le 101e jour avant les élections).[6]	La limite s'applique au parti des candidats.
Italie	1 EUR par vote exprimé pour un parti lors des élections à la Chambre et 1 EUR par vote exprimé aux élections sénatoriales.	52,000 EUR plus 0.1 EUR par citoyen dans la circonscription électorale, en plus de la limite appliquée aux partis politiques

Tableau 2.7. **Plafonds de dépenses des partis politiques et des candidats dans les pays de l'OCDE** *(suite)*

	Limitation du montant qu'un parti politique peut dépenser	Limitation du montant qu'un candidat peut dépenser
Japon	Non	La limite dépend du nombre d'électeurs inscrits dans chaque circonscription et de la nature de l'élection
Luxembourg	Non	Non
Mexique	La limite varie selon chaque mandat public fédéral[7]	La limite varie selon chaque mandat public fédéral
Norvège	Non	Non
Nouvelle-Zélande	1.07 million NZD (666,855 EUR) plus 25,000 NZD (15,652 EUR) par circonscription en jeu[8]	25,000 NZD (15,652 EUR) pour les élections générales ; 50,000 NZD (31,300 EUR) pour les élections partielles[9]
Pays-Bas	Non	Non
Pologne	Dépend du nombre d'électeurs et (pour les élections législatives) du nombre de sièges par circonscription	Dépend du nombre de sièges et d'électeurs inscrits dans chaque district
Portugal	De 150 à 12,550 fois le montant du salaire minimum mensuel selon la nature de l'élection	80% de 10,000 fois le montant du salaire minimum mensuel au premier tour, 80% de 2,500 fois le salaire minimum mensuel au second tour.
République slovaque	Limite de 12 millions SKK sur la publicité pour les partis politiques	132,775 EUR pour les candidats à l'élection présidentielle
République tchèque	Non	40 millions CZK (1.45 million EUR) pour les élections présidentielles (premier tour) et 10 millions CZK (361,000 EUR) pour le second tour.
Royaume-Uni	30,000 GBP (37,500 EUR) par circonscription ou 810,000 GBP (1.01 million EUR) (Angleterre), 120,000 GBP (150,000 EUR) (Écosse) et 60,000 GBP (75,000 EUR) (Pays de Galles), le montant le plus élevé (30,000 GBP [37,500 EUR] par circonscription en Irlande du Nord).	Montant fixe combiné avec un montant par électeur inscrit, le montant exact dépendant de la nature de la circonscription ; il est plus élevé si le Parlement a siégé pendant plus de 55 mois.
Slovénie	La limite dépend du nombre d'électeurs éligibles ; le plafond exact dépend de la nature de l'élection	Dépend de la nature de l'élection
Suède	Non	Non
Suisse	Non	Non
Turquie	Non	Non

Notes:

1. Si une même liste de candidats est soutenue par deux partis politiques ou davantage, le montant maximum porte sur leurs dépenses cumulées.

2. Le plafond du total des dépenses de campagne des partis politiques est fixé à 7 millions EUR. Ce montant inclut toutes les dépenses de campagne des candidats individuels, ce qui signifie que la limite théorique des dépenses d'un candidat est de 7 millions EUR. Toutefois, si un candidat dépense 15,000 EUR ou moins, ce montant n'est pas comptabilisé dans le plafond des dépenses du parti.

3. Pour les partis politiques, les plafonds sont calculés au moyen d'une formule reposant sur le nombre de noms figurant sur les listes électorales préliminaires ou révisées de chaque district électoral. Pour un parti, les districts électoraux sont ceux dans lesquels le parti a investi des candidats confirmés. Le montant est ajusté en fonction de l'inflation et le montant de base à multiplier par le nombre de noms figurant sur les listes est fixé à 0.70 CAD.

4. Aucun plafond général des dépenses des partis politiques n'est fixé avant les élections. Les partis politiques doivent seulement respecter le plafond de dépenses qui s'applique à chacune des circonscriptions où ils ont investi des candidats. En revanche, les candidats doivent déclarer le montant des fonds qui leur sont attribués par les partis politiques.

5. Limite introduite pour les candidats à l'élection présidentielle de 2010. La limite générale ne concerne que le processus de sélection interne (primaires).

6. Une "unité de financement" correspond au montant fixé par la Commission des finances du Parlement.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

7. Pour l'élection présidentielle, la limite correspond à 20% du financement public alloué à l'ensemble des partis politiques pour couvrir leurs dépenses de campagne. Les candidats à la Chambre basse sont autorisés à dépenser 1/300^{e} de la limite fixée pour les candidats à l'élection présidentielle (soit le plafond de dépenses divisé par le nombre de sièges à la Chambre), et les candidats aux élections sénatoriales peuvent dépenser le montant fixé pour les élections à la Chambre basse multiplié par le nombre de sièges dans le district où ils font campagne (sans dépasser 20 fois le montant fixé pour les élections à la Chambre basse).

8. Le Gouverneur général peut fixer un plafond d'un montant différent.

9. Le Gouverneur général peut fixer un plafond d'un montant différent.

10. Une limite de 12 millions SKK s'applique aux dépenses publicitaires et aux dépenses de campagne des partis politiques. Bien que l'euro ait été introduit en 2009, notons que la loi n'aborde pas la question de la méthode et du taux de conversion du montant initial, fixé en SKK.

11. Les plafonds de dépenses ne s'appliquent qu'aux candidats (élection présidentielle et mandats fédéraux) qui acceptent des financements publics lors de l'élection générale. Les candidats qui acceptent des financements publics doivent limiter leurs dépenses au montant de la subvention.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Tableau 2.8. **Exemples de réglementation des campagnes de tierces parties dans quelques pays de l'OCDE**

	Réglementation des tierces parties	Organe de réglementation	Méthode de réglementation
Canada	Oui	Directeur général des élections du Canada (Élections Canada)	Les dépenses publicitaires de 500 CAD ou davantage[1] doivent faire l'objet d'un rapport des dépenses de publicité électorale d'un tiers ; limitation réglementaire des dépenses de tiers[2]
Irlande[3]	Oui	Normes à la Commission des mandats publics (Commission des normes)	Seuils, restrictions et conditions d'enregistrement pour les dons
République slovaque[4]	Oui – élections présidentielles uniquement	Ministère des Finances	Déclaration – les éditeurs, distributeurs ou entreprises publicitaires qui agissent au bénéfice d'un candidat doivent le déclarer au Ministère des finances dans les 30 jours qui suivent l'élection
Royaume-Uni[5]	Oui	Commission électorale	Plafonnement réglementaire des dépenses de tiers ; déclaration obligatoire des dépenses : 20,000 GBP au Royaume-Uni, 10,000 GBP en Écosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord[6]
États-Unis	Oui	Commission électorale fédérale (FEC) (comités politiques, candidats) Département du Trésor, Service du revenu intérieur[7] (501[c] organisations non lucratives, 527 comités politiques)	Enregistrement ;[8] Déclaration obligatoire des dépenses des comités d'action politique[9] Déclaration publique obligatoire pour certaines organisations non lucratives et certains comités politiques Certaines catégories de dépenses doivent également être déclarées à la FEC

Notes:

1. Loi électorale du Canada (S.C. 2000, c. 9, Section 349).

2. Élections Canada (n.d.), "Plafonds des dépenses de publicité électorale pour les tiers", www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=thi/limits&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).

3. Voir le Deuxième rapport de conformité sur l'Irlande (2013) du GRECO (2013) – p. 8, paragraphe 33. www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282013%2910_Second_Ireland_FR.pdf

4. Rapport du GRECO sur la République slovaque (2008) – p. 13, paragraphes 49-50. www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282007%294_Slovakia_Two_FR.pdf

5. Loi sur les partis politiques, les élections et les référendums, par. 85-94.

6. Commission électorale (n.d. a), "Introduction for non-party campaigners", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/169451/intro-campaigner-npc-ukpge.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

7. IRS (n.d.), "Tax Information for Political Organizations", www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Political-Organizations (consulté le 27 octobre 2015).

8. FEC (n.d. a), "Quick answers to PAC questions", www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

9. FEC (n.d. b), "Independent expenditures", www.fec.gov/info/report_dates_2015.shtml#ie (consulté le 27 octobre 2015).

Encadré 2.4. **Les campagnes de tierces parties lors des élections législatives de 2015 en Estonie**

Le contrôle se heurte à un autre nouveau défi : l'apparition de campagnes furtives menées par des groupes tiers au cours des élections législatives de 2015. En janvier 2015, une organisation conservatrice de la société civile, la Fondation pour la défense de la famille et de la tradition, a distribué dans plusieurs régions de l'Estonie des prospectus appelant les électeurs à ne pas voter pour certains candidats qui, sous la précédente législature, avaient voté en faveur d'une loi autorisant les couples mixtes, et les encourageant dans le même temps à voter pour trois candidats précis qui, eux, s'étaient opposés à cette loi.

Si le premier volet du prospectus (la publicité négative) n'enfreignait aucune disposition du droit du financement des campagnes, ce n'était en revanche pas le cas du second, puisque la Fondation y faisait une publicité positive pour certains candidats. En vertu de la loi estonienne, cela pouvait être considéré comme une contribution illégale de campagne que le candidat concerné aurait à rembourser à la Fondation. Interrogée sur cet incident par la presse, la Fondation a déclaré qu'elle n'agissait qu'en tant qu'acteur de la société civile souhaitant diffuser un message politique. En droit estonien, toutefois, les fondations sont des personnes morales, et cette disposition était déjà enfreinte par le groupe (puisqu'elle interdit aux personne morales d'effectuer des contributions électorales). Même si cette Fondation avait prétendu qu'elle distribuait ses prospectus sans l'aval ni l'aide des candidats concernés, ceux-ci auraient été tenus responsables, et non la Fondation.

Cette affaire a soulevé d'épineuses questions concernant les candidats qui, à l'avenir, pourraient être exposés au risque que des groupes non partisans s'invitent sans leur accord et sans crier gare dans leur campagne. En août 2015, la Commission estonienne de supervision du financement politique (CESFP) a demandé à la police estonienne d'inculper la Fondation pour un délit constitué de plusieurs infractions à la loi sur le financement. L'autorité policière, néanmoins, a rejeté cette demande, arguant du fait que la Fondation avait inclus tous les principaux partis en lice sur son prospectus, que l'on ne pouvait de ce fait considérer qu'elle favorisait l'un ou l'autre et qu'en conséquence, il ne s'agissait pas de publicité électorale. La question demeure en suspens.

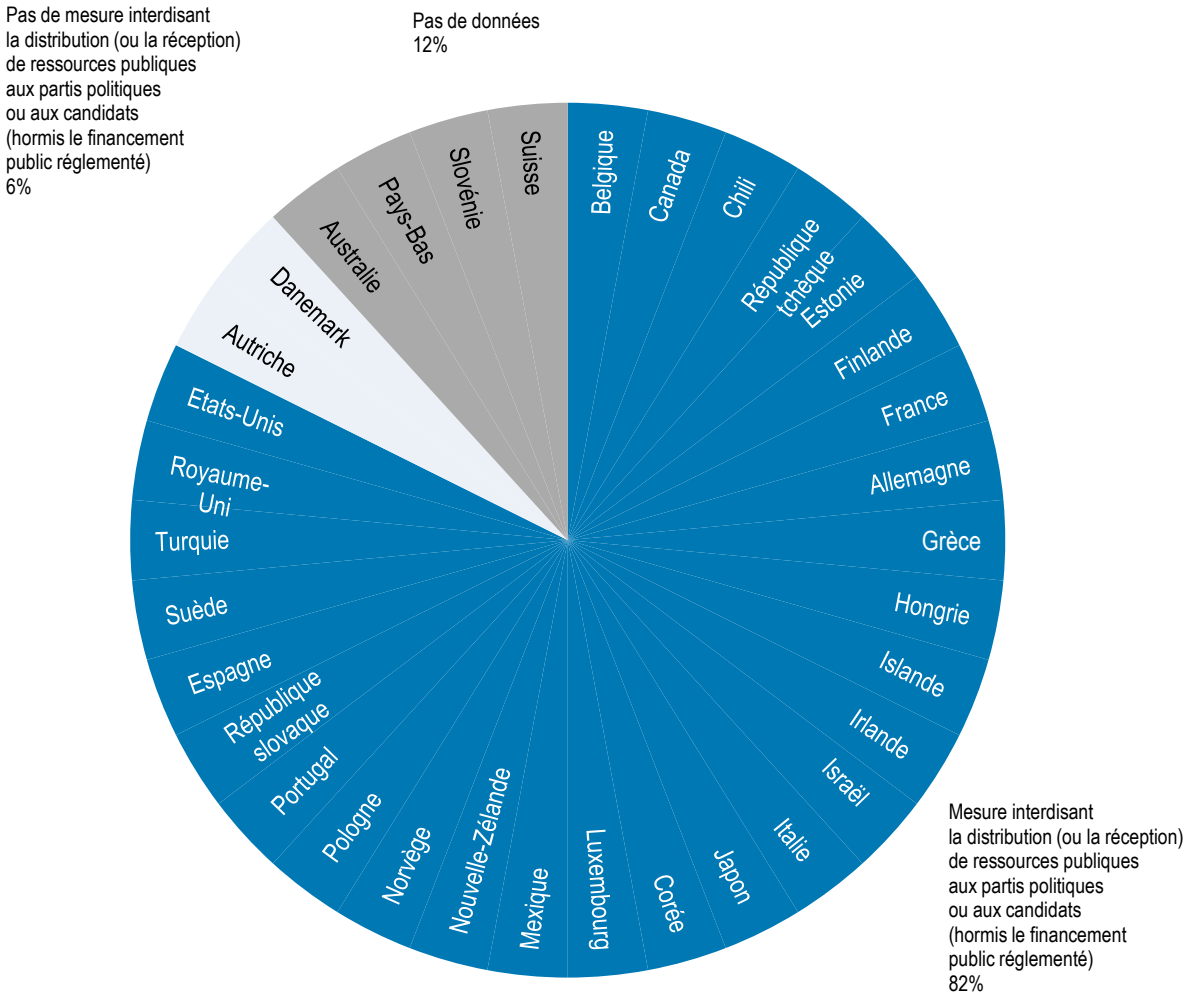
Note: Pour plus de détails, voir le Chapitre 8.

Au Royaume-Uni, la Commission électorale oblige les particuliers et les organisations qui dépensent ou prévoient de consacrer plus de 20,000 GBP en Angleterre ou 10,000 GBP en Écosse, au Pays de Galles ou en Irlande du Nord à des activités de campagne réglementées durant une période réglementée de s'enregistrer en tant qu'acteur de campagne non partisan. S'ils s'enregistrent auprès de la Commission électorale, ils bénéficieront d'un plafond de dépenses plus élevé. Les plafonds de dépenses dépendent de la nature de l'élection pour laquelle ils font campagne et, une fois enregistrés, ils sont tenus de respecter des règles en matière de dons, de dépenses et de déclarations. Lors des élections générales de 2015, le plafond de dépenses dans une circonscription donnée était fixé à 9,750 GBP. Un registre des acteurs de campagne non partisans est rendu public sur le site internet de la Commission électorale du Royaume-Uni. Le 7 mai 2015, par exemple, 66 acteurs de campagne non partisans y étaient inscrits (Commission électorale, n.d. b).

L'abus de ressources publiques menace l'équité des règles du jeu, mais la plupart des pays de l'OCDE limitent l'accès privilégié des sortants aux ressources publiques

D'emblée, les candidats sortants et leurs adversaires ne sont pas sur un pied d'égalité, et ce déséquilibre peut s'aggraver lorsque le sortant fait un usage illicite des ressources publiques. L'abus des ressources publiques en vue de favoriser la réélection des détenteurs du pouvoir ou de subventionner les partis politiques de manière unilatérale menacent l'équité des règles du jeu. L'abus des ressources peut notamment prendre les formes suivantes : utilisation de véhicules officiels pendant les campagnes, impression de matériels de campagne dans les bureaux d'impression publics ou encore organisation de réunions de parti et de meetings électoraux dans des locaux officiels. Lorsque les élus font campagne pour leur réélection, l'abus des ressources publiques peut consister à employer des membres du personnel de cabinet dans le cadre de la campagne ou de facturer des frais de déplacement comme dépenses. Environ 82% des pays membres de l'OCDE ont interdit la distribution (ou la réception) de ressources publiques aux partis politiques et aux candidats, en dehors du cadre du financement réglementé (Graphique 2.9).

Graphique 2.9. **Pays de l'OCDE qui interdisent la distribution (ou la réception) inégale des ressources publiques aux partis politiques et aux candidats (hormis le financement public réglementé)**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

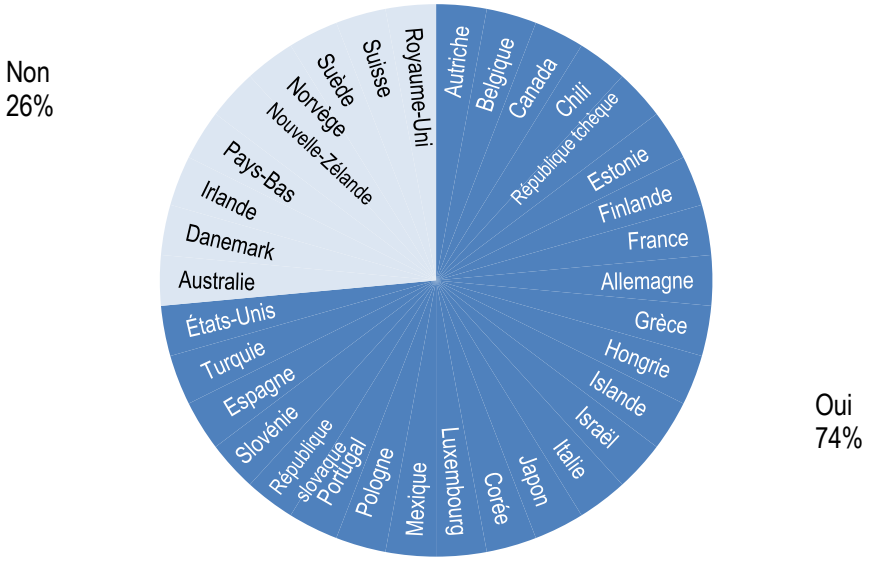
Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Le débat sur les solutions à apporter à l'abus de ressources publiques a tendance à se concentrer sur les mesures légales, mais il est important de tenir compte des facteurs historiques et structurels sous-jacents. Dans les pays qui ont longtemps connu un régime de parti unique, la séparation entre l'État et le parti au pouvoir est souvent floue. Les mesures réglementaires visant par exemple à interdire ou à limiter l'utilisation des véhicules de l'État par les agents publics, la mobilisation de fonctionnaires et la publicité électorale ne suffisent pas à résoudre le problème.

Certains pays ont recours à des mesures spécifiques et ciblées pour empêcher les responsables publics d'abuser de leurs privilèges afin de se faire réélire. Il existe des interdictions concernant les dépenses disproportionnées des responsables publics en publicité avant les élections, le recrutement de nouveaux fonctionnaires et la signature de contrats publics.

La communication est un atout de campagne essentiel, ce qui explique pourquoi la publicité est l'objet d'abus pendant les campagnes électorales. L'augmentation des dépenses consacrées à la publicité des pouvoirs publics durant les années électorales est un indice d'abus de publicité à des fins électorales. Nombreux sont les pays qui limitent ou interdisent les publicités dans les médias avant et pendant les élections. Le Japon, par exemple, contrôle étroitement les publicités de campagne en faveur des candidats. Les messages publicitaires sont payés par l'État et les candidats ne sont pas autorisés à acheter leurs propres publicités. En outre, le nombre et le type de publicités pour les candidats est limité, y compris la taille des encarts publicitaires dans la presse écrite et la longueur des messages diffusés à la radio et à la télévision. Les publicités électorales ne peuvent être diffusées qu'au cours de la période de campagne officielle qui dure deux semaines et font l'objet d'un contrôle strict afin d'éviter toute infraction à la loi électorale. Pour atténuer les risques liés aux marchés publics, 74% des pays de l'OCDE interdisent les dons aux partis politiques qui proviennent d'entreprises impliquées dans des contrats avec la puissance publique ou partiellement détenues par l'État (Graphique 2.10). Aux États-Unis, il est interdit aux contractants qui fournissent des biens et/ou des services à l'État fédéral ou à tout département ou agence qui en dépendent d'effectuer une contribution à un parti politique quel qu'il soit, à un comité d'action politique ou à un candidat en lien avec une élection fédérale.

Graphique 2.10. **Pays de l'OCDE qui interdisent les dons aux partis politiques d'entreprises avec lesquelles la puissance publique a contracté ou qu'elle détient partiellement**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

La portée des réglementations interdisant les dons provenant de ces entreprises varie considérablement. L'Autriche interdit les dons d'entreprises dans lesquelles l'État détient au moins 25% des parts. Au Chili, l'interdiction s'applique lorsque le montant du marché public représente plus de 40% du revenu annuel de l'entreprise.

Notons que la combinaison de plafonds de dépenses et d'abus de biens publics peut produire des conséquences inattendues. Lorsque les dépenses que les candidats aux élections législatives ont le droit d'engager pendant leur campagne sont limitées et si les parlementaires sortants sont autorisés à utiliser des fonds publics pour prétendument accomplir les missions qui leur incombent à l'égard de leurs administrés mais qu'en pratique, ils les consacrent à leur campagne, il se produit alors un double déséquilibre. Tout d'abord, les candidats sortants bénéficient de fonds publics, contrairement aux candidats opposants ; d'autre part, les candidats sortants peuvent échapper au plafond de dépenses en finançant des activités relevant de "l'accomplissement de leurs missions législatives" tandis que les candidats opposants ne seront pas en mesure de dépenser à due concurrence, même s'ils peuvent lever les fonds qui le leur permettraient (Pinto-Duschinsky, 2013).

La question de l'utilisation des ressources publiques à des fins partisanes dépasse l'État central et touche les parlements, les pouvoirs locaux et les maires et conseillers municipaux élus, ainsi que d'autres organes publics et les pouvoirs étatiques dans les pays fédéraux. Il faut comprendre les causes sous-jacentes de cet accès privilégié aux ressources publiques, notamment le fait – ou l'avantage – d'être un candidat sortant, qui permet aux partis politiques d'avoir un accès privilégié à certaines ressources publiques et, de ce fait, de fausser les règles du jeu entre partis et candidats.

Notes

1. Pour une analyse plus détaillée des réglementations sur le financement politique dans les pays de l'OCDE, voir OCDE (2013).
2. Recommandation i. "Le GRECO a recommandé de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que l'octroi de prêts aux partis ne serve pas à contourner la réglementation sur le financement politique" (par. 74).

Références

Ballington, J. et M. Kahane (2014), "Women in politics: Financing for gender equality", in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, International IDEA, Stockholm.

Center for Responsive Politics (n.d.), "Foreign-connected PACs", www.opensecrets.org/pacs/foreign.php?cycle=2012 (accessed on 27 October 2015).

Chrisafis, Angelique (2013), "French inquiry opens into allegations Gaddafi funded Sarkozy 2007 campaign", *The Guardian*, 19 avril, www.theguardian.com/world/2013/apr/19/french-inquiry-gaddafi-sarkozy-2007-campaign.

Commission électorale (n.d. a), "Introduction for non-party campaigners", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/169451/intro-campaigner-npc-ukpge.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

Commission électorale (n.d. b), "Register of non-party campaigners", www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/non-party-campaign-spending-and-donations-at-elections/register-of-non-party-campaigners (consulté le 27 octobre 2015)

Commission électorale du Royaume-Uni (n.d.), www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/political-party-spending-at-elections/details-of-party-spending-at-previous-elections (consulté le 27 octobre 2015).

Deutsch, Anthony et Mark Hosenball (2012), "Exclusive: U.S. groups helped fund Dutch anti-Islam politician Wilders", *Reuters*, 10 septembre, www.reuters.com/article/2012/09/10/us-dutch-wilders-us-idUSBRE8890Q820120910.

Élections Canada (n.d.), "Plafonds des dépenses de publicité électorale pour les tiers ", www.elections.ca/content.aspx?section=pol&document=index&dir=thi/limits&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).

FEC (Commission élctorale fédérale) (n.d. a), "Quick answers to PAC questions", www.fec.gov/ans/answers_pac.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

FEC (n.d. b), "Independent expenditures", www.fec.gov/info/report_dates_2015.shtml#ie (consulté le 27 octobre 2015).

GRECO (Groupe d'États contre la corruption) (n.d.), "Troisième cycle d'évaluation (lancé en 2007) : Rapports d'évaluation et de conformité ", Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp (consulté le 27 octobre 2015).

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

IFES (International Foundation for Electoral Systems) (2009), "Political finance regulation: The global experience", www.ifes.org/files/Political_Finance_Regulation_The_Global_Experience.pdf.

IRS (Internal Revenue Service) (n.d.), "Tax Information for Political Organizations", www.irs.gov/Charities-&-Non-Profits/Political-Organizations (consulté le 27 octobre 2015).

Katz, R. et Peter Mair (1995), "Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party", *Party Politics* 1, pp. 5-28.

Ministère des affaires intérieures et des communications du Japon (n.d.), www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/83101_2.html (consulté le 27 octobre 2015).

OCDE (2013), "Investir dans la confiance : mobiliser les institutions pour une prise de décision inclusive", document d'information pour la conférence de l'OCDE intitulée "Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making", 14-15 novembre, www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm.

OSCE/BIDDH et Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) (2010), "Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques", CDL-AD(2010)024, étude n°595/2010, www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282010)024-f.

Piccio, D. R. (2014), "Northern, Western and Southern Europe", in *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Finance*, International IDEA, Stockholm.

Pinto-Duschinsky, M. (2013), "Facts, sceptical thoughts and policy ideas", projet de document de travail pour la conférence de l'OCDE intitulée "Restoring Trust in Government: Addressing Money and Influence in Public Decision Making", 14-15 novembre, www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm.www.oecd.org/gov/ethics/restoring-trust-in-government.htm

Weinberg. A. (n.d.), "Globalization of campaign funding: The problem of private money in politics", www.democracymatters.org/what-you-need-to-know-about-money-in-politics-2/overview/globalization-of-campaign-funding-the-problem-of-private-money-in-politics/ (consulté le 27 octobre 2015).

Chapitre 3

Renforcer la transparence et la responsabilité par la divulgation du financement des partis politiques et des campagnes électorales

Ce chapitre traite principalement des mesures visant à garantir la transparence et la responsabilité du financement de la démocratie. La divulgation intégrale des sources de revenus des partis politiques et des candidats contribue à renforcer la transparence et constitue une mesure dissuasive permettant de limiter l'exercice d'influences indues. Pour que la divulgation des informations ait du sens et qu'elle éclaire les citoyens, il faut organiser les données de manière intelligible et facilement accessible.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

La pierre angulaire de la transparence et de la responsabilité du financement politique est l'obligation faite aux partis politiques et aux candidats de divulguer les informations relatives à la manière dont ils lèvent et dépensent leurs fonds. Ces renseignements permettent d'éclairer les électeurs appelés à voter et d'exercer un contrôle efficace du financement politique. En outre, la divulgation intégrale des données financières produit un effet dissuasif permettant de minimiser l'impact des influences indues.

Les obligations de déclaration : un outil de responsabilité dans le processus de prise de décisions

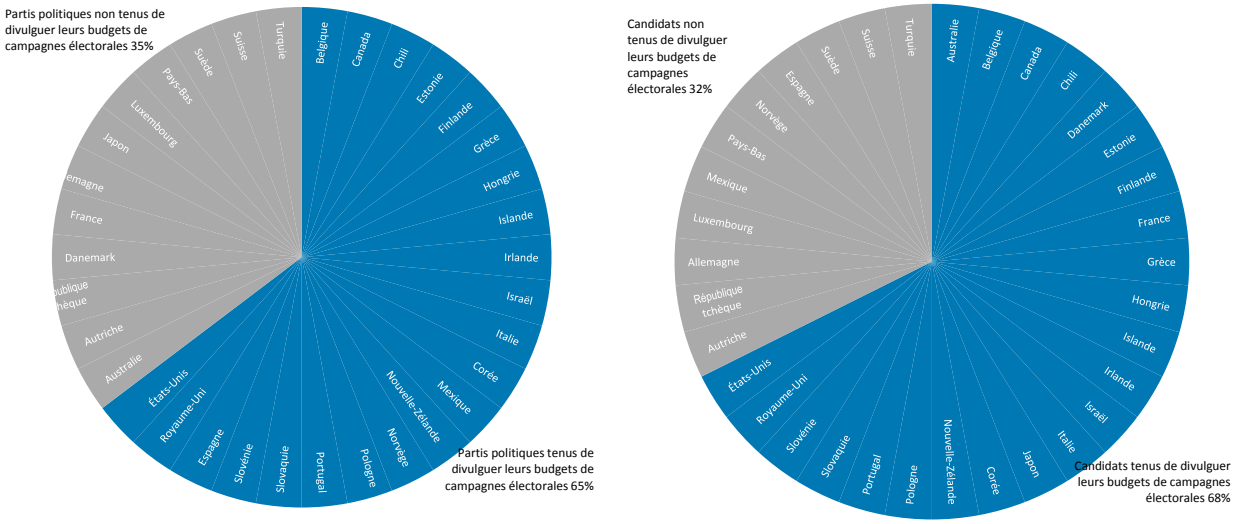
Il est important de conserver les documents relatifs aux dépenses de campagne électorale ainsi que les livres et comptes des partis politiques et de leurs entités affiliées. Leur divulgation se justifie avant tout parce qu'elle permet aux institutions publiques de contrôle de vérifier les livres et comptes des partis, des candidats et des donateurs afin de contrôler leur conformité à la loi. La Synthèse thématique du Troisième cycle d'évaluation du GRECO souligne que "disposer d'un système n'assurant pas une transparence effective des sources de financement et des comptes, ce n'est en effet ni faciliter le contrôle de l'application de la loi ni la mise en œuvre de sanctions éventuelles" (Doublet, 2012). On ne peut certes attendre des contrevenants qu'ils admettent leurs fautes dans leurs rapports, mais ils peuvent être tenus de fournir des comptes financiers qui permettent de conserver une trace pouvant servir à d'éventuelles enquêtes ultérieures. Les obligations de déclaration concernant les activités et les organisations couvertes (organisations dépendant de partis, candidats, organisations de levée de fonds, donateurs) et le détail des informations (actifs et passifs, revenus et dépenses, coûts d'organisation, activités de campagne, publicité électorale) varient considérablement selon les pays de l'OCDE. Dans presque tous ces pays, les partis politiques doivent présenter des rapports financiers à intervalles réguliers, et 68% des pays de l'OCDE obligent également les candidats à rendre compte de leurs budgets de campagne auprès de l'organe de contrôle. Dans 65% des pays, les partis politiques doivent rendre compte de leurs budgets de campagne électorale (Graphique 3.1).

La divulgation intégrale des financements publics et privés est essentielle

Dans certains pays, il suffit de rendre compte de la manière dont les financements publics ont été dépensés. Dans ce cas, les obligations de déclaration qui s'appliquent à tous les bénéficiaires de fonds publics s'étendent également aux partis politiques. Cette information seule n'a toutefois qu'une valeur limitée si l'on veut analyser la manière dont l'argent influence les politiques publiques.

Le financement public est généralement lié à des règles et contrôles plus stricts visant à ce qu'il soit réparti équitablement entre les parties prenantes. Ces contrôles ont été progressivement renforcés suite à des scandales politiques illustrant de graves irrégularités en matière de financement des partis. En Italie, par exemple, la réglementation du financement public a été cantonnée au remboursement des dépenses de campagne réelles plutôt que des dépenses de campagne et des activités ordinaires des partis, comme c'était le cas avant 1993 (Doublet, 2012). Pourtant, il en est résulté des scénarios dans lesquels les candidats ne dépendent plus que de financements privés pour éviter des contrôles plus stricts. Aux États-Unis, les deux candidats en lice pour l'élection présidentielle de 2012 n'ont eu recours qu'à des financements privés (Commission électorale fédérale, 2014).

Graphique 3.1. **Déclarations distinctes d'informations concernant les campagnes électorales par les partis et/ou les candidats dans les pays de l'OCDE**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Le contrôle approfondi des rapports sur le financement politique est un gage de transparence et de responsabilité

Une fois les rapports déposés, il est extrêmement important de vérifier et de contrôler les données fournies. Pourtant, même lorsque les comptes de campagne sont déposés dans les délais légaux, la vérification et le contrôle de ces données ne sont pas toujours approfondis, ce qui n'incite guère les candidats et les partis politiques à présenter des chiffres exacts. La vérification et le contrôle des rapports financiers sont des mesures qui permettent de détecter avec une grande efficacité les irrégularités des flux financiers en politique (Encadré 3.1) et doivent être effectués par des contrôleurs et des experts spécialisés.

En Estonie, les partis politiques sont soumis à un audit financier annuel par l'autorité fiscale et sont tenus de déposer leurs rapports de campagne et leurs rapports financiers trimestriels auprès de la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CESFP). La CESFP analyse également la santé financière des partis politiques et publie ses conclusions sur son site internet. En France, les comptes annuels des partis politiques sont certifiés par deux contrôleurs aux comptes avant d'être soumis à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). La CNCCFP peut, le cas échéant, exiger la communication de tout document comptable et document d'information nécessaire à l'exercice de sa fonction de contrôle. Au Royaume-Uni, tout parti politique dont le revenu brut ou les dépenses totales de l'exercice budgétaire dépassent 250,000 GBP sur l'exercice budgétaire doivent faire vérifier leurs relevés de comptes. De même, toute dépense électorale déclarée dépassant 250,000 GBP par parti et par période de campagne doit être contrôlée. De surcroît, la Commission

électorale du Royaume-Uni effectue ses propres contrôles de conformité des informations qu'elle reçoit, en vérifiant notamment la licéité des dons et en croisant les déclarations figurant dans différents rapports afin de détecter d'éventuelles incohérences.

Encadré 3.1. **Au Japon, la vérification des rapports financiers met en lumière l'utilisation suspecte des financements politiques**

Au Japon, la vérification des rapports financiers a permis de découvrir un certain nombre de discordances entre les rapports sur le financement politique de deux groupes de soutien liés à l'ancien ministre du commerce en 2014. Ces deux groupes avaient été créés pour l'aider dans ses activités politiques. Ils ont notamment organisé pour les électeurs locaux un voyage annuel à Tokyo ponctué par le spectacle privé d'un chanteur connu dans l'un des grands théâtres de la ville.

Ils ont collecté des frais de participation à cet événement, mais la vérification des déclarations a permis de détecter une discordance comptable. La contribution déclarée par les participants au voyage était nettement inférieure aux montants que les deux groupes ont déclaré avoir payés au théâtre. L'écart semble avoir atteint 26 millions JPY (200,000 EUR) en 2010 et 2011. Les rapports financiers ont aussi révélé que les dépenses liées au séjour-spectacle organisé pour les partisans de la ministre en 2013 dépassaient de 7.87 millions JPY (60,000 EUR) le montant des recettes. Les rapports faisaient en effet état d'une recette de 10.89 millions JPY (83,700 EUR) tandis que les montants versés au théâtre de Tokyo atteignaient un montant total de 18.76 millions JPY (144,000 EUR). Ces rapports ont été rendus publics par le bureau électoral.

Si les déclarations sont exactes, alors les deux groupes ont subventionné le voyage, ce qui constitue sans doute une infraction à la loi sur les campagnes électorales qui interdit de corrompre les électeurs. Toutefois, si les participants ont effectivement couvert l'ensemble des coûts, alors les déclarations sont incorrectes, d'où une infraction à la loi sur le contrôle des financements politiques. On a également accusé la ministre d'utiliser ses fonds politiques pour acheter des articles dans des magasins tenus par des membres de sa famille et d'autres articles tels que des produits de puériculture et des produits alimentaires.

Source: Aoki, Mizuho et Reiji Yoshida (2014), "Two of Abe's female ministers resign over separate scandals", *Japan Times*, www.japantimes.co.jp/news/2014/10/20/national/politics-diplomacy/two-of-abes-female-ministers-resign-over-separate-scandals/.

Lorsque la divulgation obligatoire des informations relatives à tous les donateurs n'est pas toujours faisable, les dons dépassant certains seuils sont généralement rendus publics afin de garantir la transparence et d'atténuer les risques d'influence indue

S'agissant de l'obligation de déclaration, il est nécessaire d'identifier les donateurs individuels afin de conserver la trace de leurs échanges avec la puissance publique (Encadré 3.2). Même dans les démocraties solidement établies, l'obligation de déclarer les contributions politiques peut dissuader les donateurs de participer au financement politique. En effet, ils peuvent ne pas souhaiter que leurs préférences politiques soient livrées à l'attention du public et des médias. Dans certaines circonstances, ils peuvent également craindre d'être victimes de discriminations dans des marchés publics s'ils soutiennent publiquement "l'autre parti". Il faut donc poser la question suivante : les craintes précitées et la perte de confidentialité peuvent-elles se justifier au motif qu'il est nécessaire de prévenir toute capture de l'action publique par les dons consentis aux partis

et aux campagnes électorales ? Dans certains pays, l'identité des donateurs n'est rendue publique que lorsque leurs contributions dépassent un certain seuil. Ces dispositions visent à créer un équilibre entre la transparence et la protection de la confidentialité de ceux qui effectuent des dons plus modestes tout en limitant la contrainte administrative imposée à ceux qui doivent déposer des rapports. Pourtant, l'identité des donateurs n'est déclarée régulièrement par les partis politiques et/ou par les donateurs eux-mêmes que dans un peu plus d'un quart (27%) des pays de l'OCDE. Leur identité est rendue publique à certaines conditions dans 73% des pays de l'OCDE (Graphique 3.2).

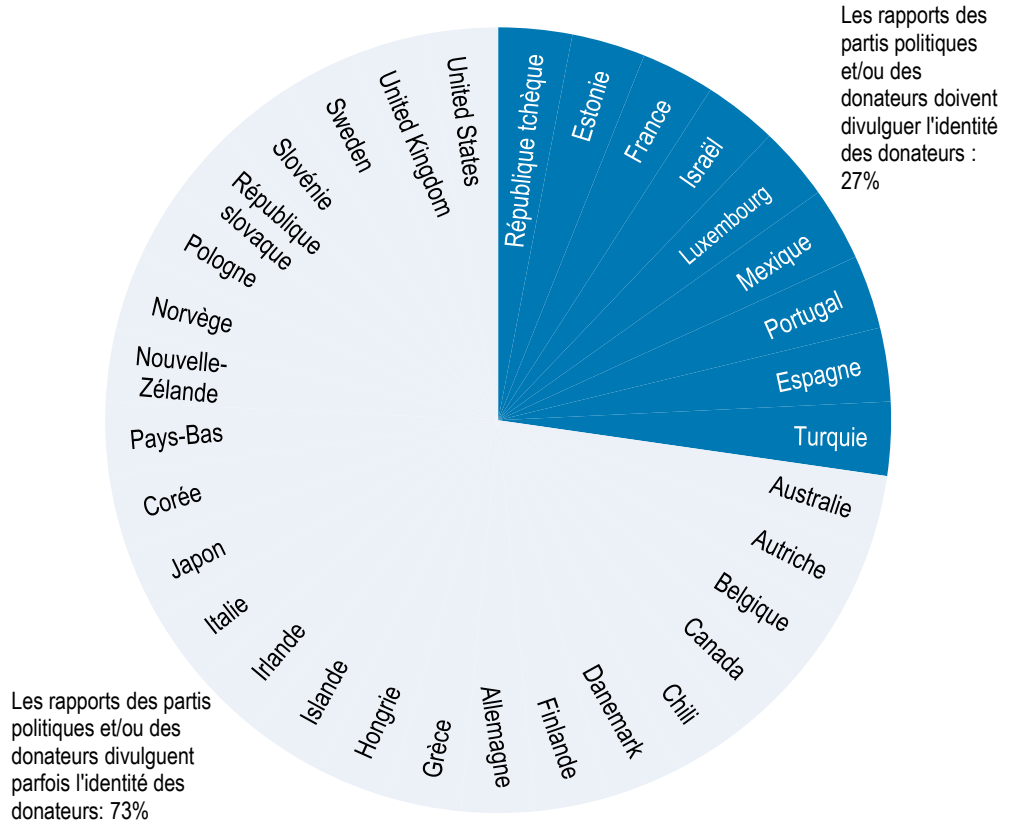
Encadré 3.2. **Anonymat des donateurs en cas de dons de faible montant au Japon**

Au Japon, conformément à la Loi sur le contrôle des financements politiques, les noms des donateurs dont les dons ne dépassent pas 50,000 JPY (environ 380 EUR) par an ne doivent pas nécessairement figurer dans les rapports sur le financement politique, mais les organisations politiques doivent indiquer dans leurs registres comptables les noms et les adresses de tous les donateurs, y compris ceux qui effectuent des dons modestes allant jusqu'à 50,000 JPY par an, ainsi que le montant de chaque contribution.

En 2009, l'organe de gestion du financement politique du Premier ministre de l'époque a été accusé de falsifier un rapport concernant un montant d'environ 22 millions JPY (170,000 EUR) donnés par environ 90 personnes entre 2005 et 2008. Il avait falsifié les noms des donateurs, y compris en citant des noms de personnes décédées, et avait maquillé le montant total de 180 millions JPY (1.4 million EUR) en dons unitaires de moins de 50,000 JPY collectés pendant cinq ans à partir de 2004, car les dons inférieurs à ce montant n'obligent pas à indiquer les noms des donateurs. Entre 1998 et 2007, cet organe de gestion du financement avait également accepté plus de 340 millions JPY de dons provenant de particuliers anonymes, soit 60% du montant total des dons (590 millions JPY, soit 4.5 millions EUR) qu'il avait reçu en dix ans. Cette part de dons anonymes était considérablement plus élevée que pour le reste des membres du Parlement. Il était impossible de vérifier concrètement si ces dons avaient vraiment été effectués par des particuliers.

Source: Japan Times (2009), "The price Mr. Hatoyama pays", éditorial, www.japantimes.co.jp/opinion/2009/12/01/editorials/the-price-mr-hatoyama-pays/.

Graphique 3.2. **Obligation d'inclure l'identité des donateurs dans les rapports présentés par les partis politiques et/ou les candidats dans les pays de l'OCDE**



Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

En République tchèque, par exemple, la loi sur les partis et les mouvements politiques oblige tous les partis politiques enregistrés, qu'ils reçoivent des financements publics ou non, à présenter un rapport financier à la Chambre des députés avant le 1er avril de l'année qui suit. Les campagnes électorales ne font l'objet d'aucune obligation distincte de déclaration. Le rapport financier annuel doit inclure des informations sur les recettes conformément à la liste des recettes autorisées et interdites qui figure dans la loi sur les partis et les mouvements politiques. En matière de recettes, les rapports contiennent parfois des informations remarquablement précises. Comme il n'existe pas de seuil de divulgation, tous les dons, quel que soit leur montant, doivent être indiqués et accompagnés des noms et des adresses des donateurs ou, lorsqu'il s'agit de personnes morales, de leur raison sociale, de leur adresse et de leur numéro d'identification. En Finlande, les partis politiques doivent transmettre un formulaire de déclaration à l'Office national d'audit lorsque la valeur d'une contribution unitaire ou la valeur totale de

plusieurs contributions émanant du même donateur dépassent 1,500 EUR par année calendaire. Pour éviter tout contournement des règles de seuil, il est essentiel d'ajouter les différentes contributions provenant d'un même donateur et de les déclarer comme s'il s'agissait d'une seule et même contribution à la campagne.

La publicité des déclarations permet leur contrôle par le public

L'intégrité et l'équité des processus de prise de décisions publiques passent par l'institutionnalisation de la transparence et de la responsabilité, qui est un gage d'efficacité de la réglementation du financement politique. Les États parties à des instruments internationaux tels que la Convention des Nations Unies contre la corruption sont tenus d'"accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques" (ONUDC, 2003). La transparence présente deux avantages potentiels :

1. Elle protège contre la corruption et l'influence répréhensible. Lorsqu'un responsable politique est élu à une fonction grâce au soutien financier massif d'un donateur individuel, d'une entreprise ou d'un secteur et qu'il ou elle use ensuite de son pouvoir pour procurer des avantages indus à son bienfaiteur, le lien entre le don et la récompense ne passe pas inaperçu.
2. Si les dons doivent être déclarés avant le scrutin, le principe de transparence peut permettre aux électeurs de prendre connaissance de l'identité des principaux soutiens de chacun des candidats et des partis politiques. Cette information éclaire les électeurs quant aux intérêts qui existent derrière les adversaires en lice.

L'une des méthodes permettant de promouvoir la transparence du financement politique consiste à divulguer les données relatives aux sources de financement des partis politiques et des candidats. Quelque 93% des pays de l'OCDE (tous sauf la Suisse, où les partis politiques ne présentent pas de rapports réguliers, l'Espagne et la Turquie) rendent publiques les informations contenues dans les rapports des partis politiques et/ou des candidats (Tableau 3.1). En Italie, par exemple, les comptes financiers des partis doivent être publiés sur leurs sites internet et sur celui de la Chambre des députés ainsi que dans la presse écrite et au Journal Officiel de l'État. Au Royaume-Uni, toutes les données financières déclarées par les partis – rapports sur les dons et les emprunts, déclarations de dépenses de campagne et relevés de campagne – sont accessibles sur le site internet de la Commission électorale. Sont notamment consultables des copies au format PDF (portable document format) des factures et reçus de dépenses électorales. Outre la publication en ligne du rapport final sur les données financières, la diffusion sur internet des données et informations brutes qui sont fournies par les partis politiques et les candidats est également de nature à faciliter le contrôle supplémentaire qu'exercent les médias et les organisations de la société civile (OSC).

Tableau 3.1. **Divulgation publique d'informations contenues dans les rapports des partis politiques et/ou des candidats dans les pays de l'OCDE**

	Les informations figurant dans les rapports des partis politiques et/ou de candidats sont-elles rendues publiques ?	Commentaires
Allemagne	Oui	Cependant, aucune obligation n'est faite aux partis politiques de publier leurs rapports financiers.
Australie	Oui	
Autriche	Oui	Toutes les informations ne sont pas rendues publiques, cependant.
Belgique	Oui	Publication par l'organe de gestion des élections.
Canada	Oui	Tous les rapports sont publiés sur www.elections.ca.
Chili	Oui	Les informations doivent être accessibles par toute personne souhaitant en obtenir une copie et doivent être publiées et mises à jour sur internet.
Corée	Oui	
Danemark	Oui	
Espagne	Non	Toutefois, la Cour des comptes publie un rapport qui contient normalement un résumé des comptes annuels des partis.
Estonie	Oui	
États-Unis	Oui	Les rapports peuvent être consultés sur www.fec.gov.
Finlande	Oui	
France	Oui	
Grèce	Oui	
Hongrie	Oui	
Islande	Oui	Certaines informations seulement.
Irlande	Oui	Les dons ne sont rendus publics que s'ils dépassent un certain montant.
Israël	Oui	Le public prend connaissance du volume des recettes et des dépenses des partis *via* le rapport du Contrôleur aux comptes. Des informations détaillées sont fournies en cas d'infraction.
Italie	Oui	Les comptes financiers des partis doivent être publiés sur leurs sites internet et sur le site internet de la Chambre des députés, ainsi que dans la presse écrite et dans le *Journal Officiel* de l'État.
Japon	Oui	
Luxembourg	Oui	
Mexique	Oui	Tous les rapports financiers présentés par les partis politiques sont considérés comme des informations de nature publique et, en tant que tels, doivent être rendus publics.
Norvège	Oui	
Nouvelle-Zélande	Oui	
Pays-Bas	Oui	Les comptes financiers sont rendus publics.
Pologne	Oui	
Portugal	Oui	
République slovaque	Oui	Pour les partis politiques.
République tchèque	Oui	
Royaume-Uni	Oui	Toutes les données financières communiquées par les partis – rapports sur les dons et les prêts, déclarations de dépenses de campagne, relevés de comptes – sont rendues publiques sur le site de la Commission. Sont inclus, au format pdf, les factures et reçus des dépenses de campagne. Leurs données financières sont rendues publiques.
Slovénie	Oui	
Suède	Oui	
Suisse	N/A	
Turquie	Non	En pratique, certains partis politiques publient un résumé de leurs données financières.

Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Même si leur réglementation n'oblige pas les partis à publier leurs données financières, l'Espagne et la Turquie ont adopté plusieurs mesures de transparence. En Espagne, le rapport de la Cour des comptes est rendu public et contient normalement un résumé public des comptes annuels des partis. En Turquie, certains partis politiques publient un résumé de leurs données financières.

Les technologies numériques facilitent l'organisation rapide, fiable, accessible et intelligible des informations déclarées

Pour autant, la transparence n'est pas synonyme de vastes quantités d'informations. Les volumes importants de données et les données mal présentées peuvent avoir un effet contreproductif sur les citoyens. Les études de cas portant sur le Mexique et l'Inde présentées dans cet ouvrage, par exemple, montrent que l'établissement d'un système électronique efficace d'examen et de publication des rapports financiers est l'un des principaux défis auxquels se heurtent les réformes du financement politique.

Pour être publiées de manière exhaustive et proactive, les données doivent être ponctuelles, fiables, accessibles et intelligibles (Pfeiffer et Speck, 2008) :

1. La ponctualité de l'information est essentielle là où des organisations de la société civile agissent comme sentinelles du financement politique. Les données qui ne sont mises à disposition que plusieurs mois ou plusieurs années après une élection ou en fin d'exercice budgétaire sont moins pertinentes pour le débat public. En outre, les retards de déclaration importants ouvrent la porte à la falsification des informations.
2. Les informations ne sont pas toujours fiables lors de leur divulgation initiale mais, avec le temps, la vérification des données par le public et le contrôle des activités de mise en œuvre exercée par les agences de l'État renforcent leur fiabilité.
3. Souvent, les rapports ne sont pas accessibles, soit parce que leur divulgation ne repose sur aucun fondement juridique, soit parce que leur consultation est difficile et chronophage pour la plupart des gens.
4. Même lorsque les données sont rendues publiques, les informations ne sont pas toujours présentées sous un format lisible. Une copie imprimée d'un rapport financier au format PDF et une base de données comportant l'ensemble des états financiers téléchargeables sont deux choses bien différentes. Les données ne sont pas des informations. Afin que leur divulgation ait un sens pour les citoyens, les informations doivent être organisées de manière intelligible et accessible. Toutes les déclarations doivent de préférence être présentées et publiées sous un format standard et exploitable par ordinateur afin d'être comparables, clairs et digestes.

Certains pays publient des informations en ligne de manière proactive (Tableau 3.2), mais le GRECO reconnaît que le site internet de la Commission électorale fédérale des États-Unis constitue une source d'information et de transparence concernant le financement politique à la fois impressionnante et exemplaire (Encadré 3.3).

Tableau 3.2. **Exemples de mise à disposition en ligne d'informations relatives au financement politique dans quelques pays de l'OCDE**

	Organe de contrôle	Dépôt et disponibilité des rapports en ligne	Informations contenues	Recherche possible
Canada	Directeur général des élections au Canada (Élections Canada)	Oui, mais une copie imprimée signée est également exigée si le DGE le souhaite (selon l'étude de cas figurant dans cet ouvrage)	Informations sur les dons et sur les donateurs Dépenses liées aux élections, aux campagnes aux postes de direction et à l'investiture, aux emprunts et aux créances impayées	Oui
Chili	SERVEL (Service électoral)	Non Recueil statistique publié périodiquement	Déclarations générales de revenus des partis Dépenses par fournisseur et par catégorie Tous documents sous format Excel	Non
Corée	Commission électorale nationale de la Corée	Non Disponibles pendant les trois mois qui suivent l'élection	Toutes les recettes et dépenses des fonds politiques avec une déclaration détaillée des recettes et dépenses des fonds politiques ainsi que la preuve des dépenses et une copie des reçus d'opérations tels qu'ils figurent sur les relevés de comptes bancaires	Non
Estonie	Commission estonienne de supervision du financement des partis	Oui Sous quelques jours	Revenus des partis provenant des cotisations d'adhésion, des financements publics, des dons et d'autres recettes Dépenses, y compris publicités, manifestations, publications Donateurs de campagne et montants des dons Dépenses de campagne telles que salaires, publicité, transport, manifestations et dépenses administratives	Oui
États-Unis	Commission électorale fédérale	Oui[3] Souvent 24-48 heures après le dépôt	Toutes les recettes et les dons, y compris les informations relatives aux donateurs pour les dons supérieurs à 50 USD, les emprunts, les recettes non monétaires et autres recettes diverses Toutes les dépenses, y compris les informations concernant le bénéficiaire, et les reçus et factures	Oui[4]
France	Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP)	Non	Informations relatives aux dons provenant de particuliers, aux prêts accordés aux candidats ou aux partis politiques, et contributions des candidats au titre de leurs propres fonds Dépenses Contributions en nature par le candidat ou le parti Autres dépenses diverses	Non
Mexique	Institut électoral national (INE) – Unité des ressources des partis politiques	Oui	Origine, montant, destination et utilisation des recettes perçues *via* tout mode de financement	Non
Royaume-Uni	Commission électorale	Oui[1] Dès que possible	Toutes les recettes y compris les dons, les financements publics, les emprunts et les autres sources Toutes les dépenses liées aux salaires, aux bureaux, les dépenses de campagne, le coût des levées de fonds, et les autres dépenses diverses	Oui[2]

Sources:

1. Commission électorale (n.d. a), "PEF online user guide", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0008/154682/PEF-Online-user-guide-creating-and-submitting-your-statement-of-accounts.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

2. Commission électorale (n.d. b), "Registers search site", http://search.electoralcommission.org.uk/?currentPage=0&rows=10&sort=AcceptedDate&order=desc&tab=1&et=pp&et=ppm&et=tp&et=perpar&et=rd&prePoll=false&postPoll=true (consulté le 27 octobre 2015).

3. FEC (n.d. a), "Electronic filing", www.fec.gov/elecfil/electron.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

4. FEC (n.d. b), "Disclosure data search", www.fec.gov/finance/disclosure/disclosure_data_search.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

Encadré 3.3. **Transparence et informations accessibles aux États-Unis**

En vertu des dispositions de la loi sur les campagnes électorales fédérales (FECA) de 1971, les comptes des comités politiques doivent préciser le nom et l'adresse de quiconque apporte un don supérieur à 50 USD, et en mentionner la date et le montant. Il s'ensuit donc que les dons anonymes supérieurs à ce montant aux comités politiques ne sont pas autorisés. De plus, pour ce qui est des dons supérieurs à 200 USD par an, les dispositions sont encore plus strictes puisqu'il faut mentionner dans les comptes des informations supplémentaires relatives à l'identité du donateur (nom, adresse, profession et employeur). La FECA dispose en outre que tout décaissement supérieur à 50 USD soit comptabilisé avec le nom et l'adresse de son bénéficiaire. Les comptes doivent être conservés trois ans au minimum par le comité.

La FECA fait obligation aux comités politiques de soumettre des rapports financiers à la Commission électorale fédérale, qui les remet à son tour en personne à la FEC de Washington, D.C., ou en ligne. La FEC a élaboré des formulaires détaillés à utiliser pour cela, qui demandent, entre autres, des informations précises concernant les dons, les donateurs, les décaissements et les bénéficiaires. Tous les dons aux candidats fédéraux sont regroupés sur la base d'un cycle électoral, qui démarre le premier jour suivant la date de la précédente élection générale et s'achève à la date du scrutin, alors que les dons aux comités de partis politiques et autres comités politiques sont régis selon le principe de l'année calendaire.

La fréquence de déclaration peut varier. Ainsi, un comité de parti national est tenu de déposer des rapports mensuels, que l'année prévoie ou non des échéances électorales, un comité de campagne principal d'un candidat au Congrès doit déposer un rapport financier 12 jours avant et un autre rapport 30 jours après l'élection, plus des rapports trimestriels chaque année. La FECA dispose que les rapports financiers doivent être rendus publics dans les 48 heures ; cependant, dans la plupart des cas, la FEC parvient à mettre les rapports en ligne dans les 24 heures.

Source: GRECO (2011), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur les États-Unis d'Amérique : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe, http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)2_USA_Two_FR.pdf

De même, la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CESFP) publie sur son site internet (www.erjk.ee/et) des informations exhaustives sur le financement politique, y compris l'ensemble des rapports électoraux et financiers, dans une base de données interrogeable, ainsi que les courriers émis et reçus qui concernent les travaux de suivi de la CESFP et ses protocoles. Une base de données ainsi structurée permet aux médias et aux OSC de mieux contrôler le financement des partis. En Finlande, les rapports doivent être publiés par voie électronique avant le 15^{e} jour du mois calendaire suivant le mois au cours duquel la contribution a été reçue afin de garantir la transparence des financements externes reçus pendant et entre les périodes de campagne. De plus, la loi finlandaise sur les partis politiques comporte une disposition relative aux divulgations volontaires par avance en vertu de laquelle les partis politiques et leurs associations affiliées peuvent, avant même le jour du scrutin, transmettre par avance à l'Office national d'audit un rapport contenant une estimation de leurs financements et de leurs dépenses de campagne.

La création de conditions permettant aux OSC et aux médias de jouer pleinement leur rôle de vigie contribue à renforcer la transparence et la responsabilité

Lorsque les données relatives au financement des campagnes électorales sont rendues publiques, le contrôle qu'exercent les médias et la société civile constitue un précieux complément au contrôle des pouvoirs publics. On dit que les organisations de la société civile savent utilement remplir une fonction de vigie qui a largement contribué à renforcer la transparence et les mesures de lutte contre la corruption en matière de financement des campagnes. La transparence des dons politiques s'est traduite par une troisième forme de réglementation douce : la divulgation des noms des principaux donateurs et des bénéficiaires de ces financements. Dans les pays où les règles de transparence permettent d'identifier les donateurs particuliers, les activistes et les médias ont livré les dons les plus importants à la critique publique. Ce procédé peut offrir une solution alternative aux interdictions et aux restrictions (Encadré 3.4).

Encadré 3.4. **Le rôle de suivi des OSC en matière de financement politique en République slovaque et aux États-Unis**

République slovaque : Base de données pour le suivi de la dépense publique

La République slovaque a réformé ses lois en matière d'accès à l'information en 2000 et mis en place un système qui s'est révélé exemplaire au cours des 15 dernières années. Le libre accès à l'information a permis aux OSC et aux groupes de réflexion de formuler des solutions innovantes pour signaler les risques et constituer un réseau d'information permettant de repérer les conflits d'intérêts et les influences exercées indûment sur la prise de décision. L'OSC Fair Play Alliance (http://datanest.fair-play.sk/en/pages/index) a créé une base de données à laquelle tout le monde peut avoir accès *via* son site internet. La base de données concerne l'argent public versé à des entités privées (subsides d'État, privatisation, abattements fiscaux et remises de droits de douane, subventions, fonds européens, dettes envers le secteur public) et les représentants des pouvoirs publics (direction des institutions de l'État, membres du gouvernement, postes électifs, pouvoir judiciaire, organes autonomes, Parlement, conseillers des responsables politiques). Elle met des outils de contrôle à la disposition des médias et des OSC et rappelle à l'administration publique que ses décisions peuvent être aisément surveillées. Cette base de données est aussi très utile pour le journalisme d'investigation ; par exemple, les médias ont été en mesure d'attirer l'attention sur des accusations concrètes de pratiques illicites concernant le financement des partis politiques, et notamment des donateurs factices et le manque de transparence de certains prêts accordés à des partis. Le réseau a fait des émules parmi les OSC à l'étranger et le logiciel est utilisé en République tchèque, en Hongrie et en Géorgie.

États-Unis : le Center for Responsive Politics

Le Center for Responsive Politics est un groupe de recherche non lucratif et non partisan basé à Washington, D.C., qui suit les effets de l'argent et du lobbying sur les élections et les politiques publiques. Il a été créé en 1983 afin de faire émerger un électeur plus éduqué, des citoyens plus impliqués et des administrations publiques plus transparentes et réactives. Il entretient une base de données publique en ligne. Son site internet, OpenSecrets.org, permet aux utilisateurs de suivre les dons aux campagnes électorales fédérales et les activités de lobbying des cabinets de représentation d'intérêts particuliers, les secteurs d'activités, les agences fédérales et les projets de loi. Ses autres ressources contiennent notamment les déclarations financières de tous les membres du Congrès des États-Unis, du Président et des plus hauts responsables de l'administration. En 2012, les pages du site OpenSecrets.org ont été consultées près de 35 millions de fois par plus de 5 millions de visiteurs uniques.

Source: Commission européenne (2014), "Rapport anticorruption de l'UE : Slovaquie", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_fr.pdf; Center for Responsive Politics (n.d.), www.opensecrets.org/ (consulté le 27 octobre 2015).

Notons que les OSC ne peuvent exercer leur fonction de vigie que si elles sont en mesure de fonder leurs analyses sur des informations substantielles concernant le financement politique. Dès lors, il faut veiller à ce que le système puisse lui-même faciliter leur participation concrète. Pour favoriser l'appui des OSC aux efforts de sensibilisation, le financement politique doit faire l'objet d'une information plus transparente qui soit de nature à créer les conditions propices dans lesquelles les OSC, les médias et les particuliers peuvent jouer pleinement leur rôle de vigie.

Références

Aoki, Mizuho et Reiji Yoshida (2014), "Two of Abe's female ministers resign over separate scandals", *Japan Times*, www.japantimes.co.jp/news/2014/10/20/national/politics-diplomacy/two-of-abes-female-ministers-resign-over-separate-scandals/.

Commission électorale (n.d. a), "PEF online user guide", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/electoral_commission_pdf_file/0008/154682/PEF-Online-user-guide-creating-and-submitting-your-statement-of-accounts.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

Commission électorale (n.d. b), "Registers search site", http://search.electoralcommission.org.uk/?currentPage=0&rows=10&sort=AcceptedDate&order=desc&tab=1&et=pp&et=ppm&et=tp&et=perpar&et=rd&prePoll=false&postPoll=true (consulté le 27 octobre 2015).

Commission européenne (2014), "Rapport anticorruption de l'UE : Slovaquie", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_slovakia_chapter_fr.pdf

Doublet, Y. (2012), *Combattre la corruption: Financement des partis politiques, Synthèse thématique du Troisième cycle d'évaluation du GRECO*, Conseil de l'Europe, https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_FR.pdf

FEC (Commission électorale fédérale) (n.d. a), "Electronic filing", www.fec.gov/elecfil/electron.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

FEC (n.d. b), "Disclosure data search", www.fec.gov/finance/disclosure/disclosure_data_search.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

FEC (n.d. b), "Presidential Election Campaign Fund", www.fec.gov/press/bkgnd/fund.shtml (consulté le 27 octobre 2015).

GRECO (Group d'États contre la corruption) (2011), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur les États-Unis d'Amérique : Transparence du financement

des partis politiques", Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011)2_USA_Two_EN.pdf.

IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Japan Times (2009), "The price Mr. Hatoyama pays", éditorial, www.japantimes.co.jp/opinion/2009/12/01/editorials/the-price-mr-hatoyama-pays/.

ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) (2003), "Convention des Nations Unies contre la corruption", www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/.

Pfeiffer, S. et B.W. Speck (2008), "Accountability and transparency in political finance: Why, how and what for?", document de travail #1/2008, Transparency International, Berlin.

Chapitre 4

Favoriser une culture de l'intégrité parmi les partis politiques, les agents publics et les donateurs

Ce chapitre examine l'importance de favoriser une culture de l'intégrité pour imposer une approche globale afin de faire le lien entre diverses questions relatives à l'intégrité telles que le lobbying et les conflits d'intérêts, et pour mieux cerner l'impact de l'argent en politique sur la qualité des politiques publiques. Les mécanismes de contrôle du financement des partis et des élections ne peuvent porter leurs fruits s'ils fonctionnent en vase clos. Isolés les uns des autres, ils risquent de ne produire pour seul résultat que le recyclage de l'argent dépensé pour exercer une influence politique par le biais de représentants d'intérêts particuliers et d'autres voies.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduire des règles de financement politique dans le cadre général d'intégrité permet de mieux faire face au risque lié à l'argent en politique

La réglementation du financement des partis politiques et des campagnes électorales ne saurait être complète sans que soit pris en compte l'impact d'autres aspects liés à l'intégrité tels que les codes de déontologie, les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine, le lobbying et la protection des lanceurs d'alerte. Isolés, les mécanismes de contrôle du financement des partis et des élections risquent de ne produire d'autre résultat que le simple recyclage de l'argent initialement dépensé pour influencer les acteurs politiques par d'autres voies, qu'il s'agisse du lobbying ou de méthodes de financement par des tiers. Le cas de l'industrie des énergies fossiles aux États-Unis, par exemple, démontre clairement que le financement politique n'est que l'un des canaux par lesquels de puissants intérêts particuliers exercent leur influence sur les politiques publiques (Encadré 4.1).

Encadré 4.1. **Les divers canaux par lesquels de puissants intérêts particuliers exercent leur influence sur les politiques publiques : un exemple aux États-Unis**

Ces deux dernières années, le secteur des carburants fossiles a semble-t-il consacré une part croissante de ses ressources à placer des politiciens qui lui sont favorables aux manettes des deux chambres et à préparer le terrain pour que la nouvelle législature favorise les priorités des représentants d'intérêts particuliers, en approuvant par exemple de nouveaux projets et en augmentant les exportations de pétrole américain à destination d'acheteurs étrangers. Selon une analyse des données relatives aux dons et au lobbying effectuée par Kantar Media Intelligence/CMAG, publiée par l'Atlas Project, le secteur des carburants fossiles a directement investi 721 millions USD afin d'influencer un congrès à sa main et d'imposer des priorités favorables au secteur de l'énergie. Sur ce montant, le secteur des carburants fossiles aurait consacré plus de 64 millions USD en contributions directes aux candidats et aux partis politiques, dépensé plus de 163 millions USD en publicités télévisées dans le pays et versé 493 millions USD aux représentants d'intérêts au cours des deux années qui ont précédé les élections législatives de 1994.

Selon ce rapport, ces efforts semblent avoir produit des résultats favorables aux industries extractives, notamment l'approbation d'un projet minier de grande envergure et l'adoption dans la loi de finances (loi "Cromnibus") de décembre 2014 d'un certain nombre de dispositions destinées à faciliter les activités du secteur.

Comme on l'a indiqué, le secteur des carburants fossiles a dépensé en 2013 et 2014 plus de 163 millions USD en publicités télévisées dans les médias du pays tout entier. Ces publicités avaient pour but de disposer favorablement l'opinion à l'égard des priorités du secteur, de faire la promotion de la marque du secteur et de persuader les électeurs de soutenir les priorités du secteur une fois dans l'isoloir. On rapport que les principales entreprises énergétiques ont diffusé tout au long de la campagne électorale des messages publicitaires en faveur de la fracturation hydraulique et de l'utilisation et des avantages du gaz naturel dans certains endroits, et pour rassurer le public quant à la sûreté du forage en mer.

Les dons aux partis politiques et aux candidats n'ont finalement représenté que 9% des dépenses totales que le secteur des carburants fossiles a engagées pour influencer les politiques publiques des États-Unis, tandis que 68% et 23% ont respectivement été consacrés au lobbying et à la publicité.

Source: Moser, Claire et Matt Lee-Ashley (2014), "The fossil-fuel industry spent big to set the anti-environment agenda of the next congress", Center for American Progress, www.americanprogress.org/issues/green/news/2014/12/22/103667/the-fossil-fuel-industry-spent-big-to-set-the-anti-environment-agenda-of-the-next-congress/#.VJk7TzB0e4o.mailto.

Dans ces conditions, tout examen des financements politiques doit s'sincrire dans une stratégie d'ensemble visant à garantir l'intégrité publique et à atténuer les risques que présente l'argent en politique (Tableau 4.1). Certains éléments du mécanisme d'intégrité d'un pays sont particulièrement utiles pour favoriser une culture de l'intégrité parmi les bénéficiaires du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Tableau 4.1. **Favoriser une culture de l'intégrité dans le secteur public : éléments-clé**

Déterminer et définir les normes d'intégrité	Normes d'intégrité et mesures concernant les conflits d'intérêts	
	1	Code de conduite/code de déontologie
	2	Mesures pré/post emploi public
	3	Déclaration d'intérêts privés des agents publics (y compris déclaration de patrimoine)
	Recrutement et carrière	
	4	Accent sur l'intégrité lors du recrutement (vérification des antécédents, par exemple)
	5	L'intégrité comme critère d'évaluation et de promotion
Directives sur l'intégrité	Formation et orientation	
	6	Formation sur les normes d'intégrité
	7	Directives visant à résoudre les questions et problèmes liés à l'intégrité
	Favoriser l'intégrité dans le discours ordinaire	
	8	Annoncer les mesures d'intégrité *via* des canaux de communication internes et externes
	9	Créer une culture de communication ouverte où les questions d'intégrité peuvent être facilement soulevées
Suivi de l'intégrité	Contrôle public	
	10	Mécanismes de dépôt de plainte par les citoyens
	Lancement d'alerte/réglementation	
	11	Procédures utilisables pour faire état d'abus
	12	Protection des lanceurs d'alerte
	13	Sensibiliser au lancement d'alerte/réglementation
	Mécanismes de contrôle et d'audit	
	14	Contrôle interne en matière d'intégrité
	15	Gestion/détection des risques en matière d'intégrité
	16	Audit interne en matière d'intégrité

Les codes de déontologie peuvent être une manière pour les partis et les responsables politiques de s'engager en faveur de l'intégrité, mais l'adoption d'un code obligatoire reste une mesure relativement limitée dans les pays de l'OCDE

Les codes de déontologie sont essentiels pour favoriser une culture de l'intégrité car ils imposent des règles contraignantes dont l'application peut être contrôlée en fixant clairement ce qui est légal et acceptable et ce qui ne l'est pas pour les responsables politiques, les agents publics et d'autres parties prenantes. Lorsque ceux qui demandent un financement public savent parfaitement ce qui est attendu d'eux, qu'ils peuvent être sanctionnés en cas de non-respect des règles et qu'ils sont soumis à un contrôle, les chances qu'ils agissent de manière intègre sont plus élevées. En outre, l'adoption d'un code de déontologie obligatoire peut constituer pour les partis et les responsables politiques une manière de s'engager en faveur de l'intégrité. Comme on l'a noté dans l'introduction de ce document, les pouvoirs publics et les partis politiques souffrent de faibles niveaux de confiance du public dans de nombreuses parties du monde. Favoriser une culture de l'intégrité est un important moyen de restaurer cette confiance envers les institutions publiques.

Dans certains pays comme le Danemark, la Finlande et la Suisse, le règlement intérieur de la fonction publique couvre les questions déontologiques. Le code de déontologie des membres de la Chambre des Lords du Royaume-Uni est un exemple de

code régissant les agissements des parlementaires en matière d'intérêts privés (Encadré 4.2).

Encadré 4.2. **Le Code de déontologie des membres de la Chambre des Lords au Royaume-Uni**

Le Code de déontologie des membres de la Chambre des Lords du Royaume-Uni prévoit que "les Membres de la Chambre fondent leurs agissements sur l'intérêt public et résolvent immédiatement tout conflit entre leur intérêt personnel et l'intérêt public en faveur de ce dernier".

Le paragraphe 8(d) du Code stipule que les Membres "ne doivent pas chercher à profiter de leur appartenance à la Chambre en recevant ou en acceptant de recevoir des paiements ou d'autres incitations et récompenses en échange de conseils ou services parlementaires".

Le Guide du Code de déontologie fournit des directives concernant l'interprétation du paragraphe 8(d). Il explique que les Membres ne peuvent aider des organisations ou personnes extérieures à influencer le Parlement en échange de paiements ou d'autres incitations et récompenses. Cela inclut "l'utilisation de leur fonction pour organiser des réunions en faveur de toute personne représentant des intérêts particuliers auprès de Membres de la Chambre, de ministres et de responsables publics".

Bien que les Membres soient autorisés à détenir des intérêts financiers et à travailler pour des organisations qui représentent des clients privés au Parlement (sociétés de relations publiques et cabinets d'avocats, par exemple), la directive concernant le paragraphe 8(d) prévoit que :

"Les Membres eux-mêmes ne sont pas autorisés à offrir personnellement des conseils ou des services parlementaires à des clients, directement ou indirectement. En outre, les Membres qui ont un intérêt financier dans une organisation représentative (association professionnelle, organisation syndicale, association d'employés, organe professionnel, organisation caritative ou groupe de représentation d'intérêts thématiques) ou en perçoivent des avantages financiers ne sont pas autorisés à défendre des mesures au bénéfice exclusif de l'organisation en question ou du domaine, du secteur ou des intérêts qu'elle représente, ni à s'exprimer en faveur d'une campagne menée au bénéfice exclusif de cette organisation représentative ou de ses membres".

Source: Chambre des Lords (2012), "Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct", www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf.

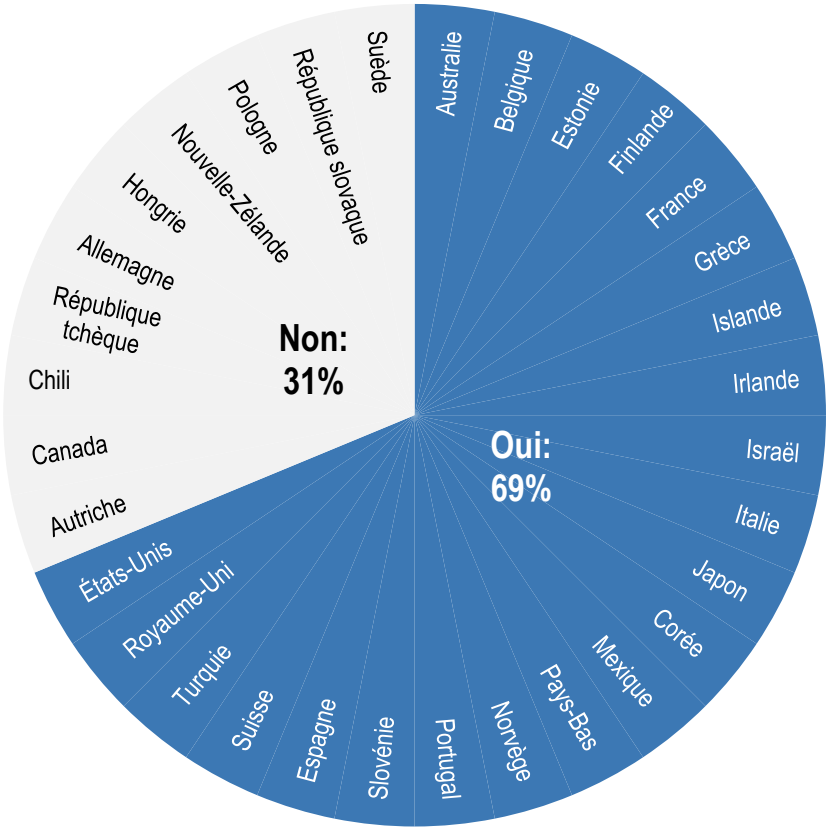
Au Canada, il existe également un code de déontologie distinct pour les employés de l'organe de gestion des élections. Les employés d'Élections Canada doivent s'engager à respecter un code de conduite supplémentaire qui tient compte de l'environnement particulier dans lequel ils exercent en raison du caractère sans équivalent du mandat confié au Directeur général des élections dans la démocratie canadienne. Selon ce code, ils doivent se conduire de manière à préserver et à rehausser la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus électoral. Les administrateurs électoraux (directeurs du scrutin, directeurs adjoints du scrutin et directeurs adjoints du scrutin supplémentaires) sont tenus par la loi de respecter un code de déontologie professionnelle émis par le Bureau du Directeur général des élections, qui précise qu'ils ont le devoir d'agir de manière à ce qu'ils puissent subir l'examen public le plus minutieux. Les obligations de ce code s'étendent à toutes les opérations et tous les actes accomplis par les administrateurs électoraux pendant la durée de leur mandat, que ce soit ou non dans l'exécution de leurs fonctions d'administrateurs électoraux (voir Chapitre 6).

Outre les codes de déontologie, il arrive que les programmes politiques donnent l'occasion aux partis d'exprimer leur engagement à réduire le risque de capture de l'action publique par le financement politique en faisant preuve de la volonté politique indispensable pour équilibrer les règles du jeu qui s'appliquent aux partis et aux candidats, pour lutter contre le financement illicite et pour restaurer la confiance du public envers les pouvoirs publics. Toute réforme, tout changement d'importance ne peuvent que découler d'une impulsion politique venue d'en haut. En 2012, par exemple, le Parti démocrate du Japon, alors au pouvoir, a publié son programme en vue de l'élection générale en y faisant figurer les propositions suivantes : *i)* interdire les dons politiques provenant d'entreprises et d'organisations ; *ii)* rendre publiques sur internet les déclarations financières des organisations ayant des liens avec des membres de la Diète ; *iii)* étendre de trois à cinq ans la période de publicité des déclarations financières des organisations ayant des liens avec des membres de la Diète. Un tel programme a placé le rôle de l'argent en politique au cœur du débat public.

Il est essentiel d'atténuer les risques de conflits d'intérêts et de lobbying en lien avec le financement politique en prenant des mesures volontaristes de divulgation des informations pertinentes

La plupart des pays de l'OCDE ont recours à des mesures d'intégrité telles que des dispositions relatives aux conflits d'intérêts et aux déclarations de biens pour atténuer les risques de capture de l'action publique par des intérêts particuliers au cours du processus d'élaboration des politiques. Ces mesures sont des outils efficaces pour repérer les flux d'argent suspects entre agents publics et acteurs privés, et contribuent au renforcement de la réglementation du financement politique. En 2014, l'OCDE a examiné les données et les expériences de 32 pays en matière de gestion des conflits d'intérêts dans le service public en soulignant les bonnes pratiques ainsi que les domaines à améliorer à l'avenir. Selon cette enquête, 69% des pays interrogés disposent d'une fonction centrale chargée des mesures de gestion des conflits d'intérêts au sein du pouvoir central/fédéral (Graphique 4.1). Disposer d'une telle fonction au sein du pouvoir central/fédéral facilite le suivi des flux financiers irréguliers et d'autres interactions suspectes entre agents publics et acteurs du secteur privé, suivi qui peut permettre de détecter des infractions à la réglementation du financement politique. La plupart des pays appliquent une définition ou un ensemble de définitions du conflit d'intérêt identiques, ainsi que les mêmes directives destinées aux ministères et agences concernant la gestion des situations de non-respect des règles et de leurs conséquences, en veillant à la cohérence des mesures préventives qui sont prises. Pour ce qui concerne l'élaboration de mesures particulières de gestion des conflits d'intérêts selon les catégories d'agents publics, 58% des pays interrogés ont adopté des règles spéciales concernant les ministres et 48% concernant les hauts fonctionnaires, tandis que les conseillers ministériels et le personnel des cabinets ministériels font souvent l'objet d'une attention moins soutenue de ce point de vue (Graphique 4.2). Pourtant, ces catégories de fonctionnaires sont régulièrement exposées au lobbying et à d'autres interactions avec des acteurs privés, y compris des donateurs. C'est pourquoi il convient d'envisager de prendre des mesures spéciales de lutte contre les conflits d'intérêts dans certaines catégories à haut risque de fonctionnaires, afin de mieux préserver leur intégrité de toute influence indue.

Graphique 4.1. **Pays de l'OCDE s'étant dotés d'une fonction centrale chargée d'élaborer et de mettre à jour les mesures relatives aux conflits d'intérêts**

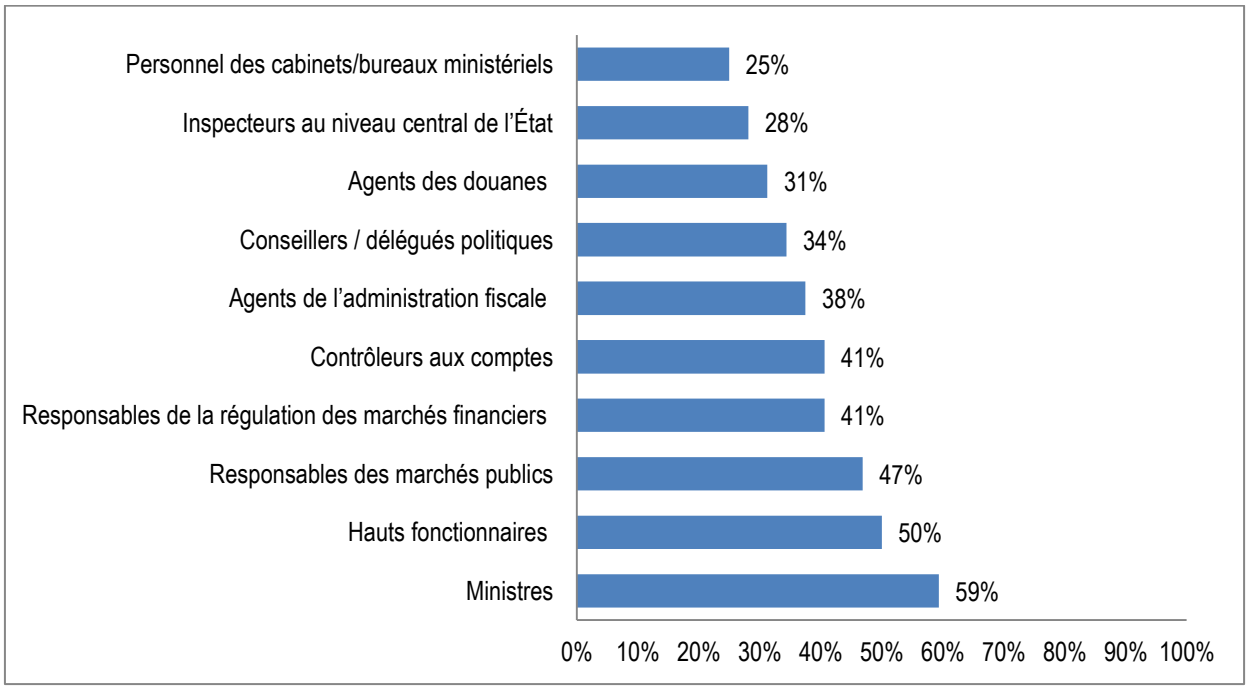


Note: La fonction centrale n'est pas forcément une agence indépendante.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: OCDE (2014a), "Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts".

Graphique 4.2. **Mesures propres à certaines catégories de fonctionnaires en matière de conflits d'intérêts dans les pays de l'OCDE**



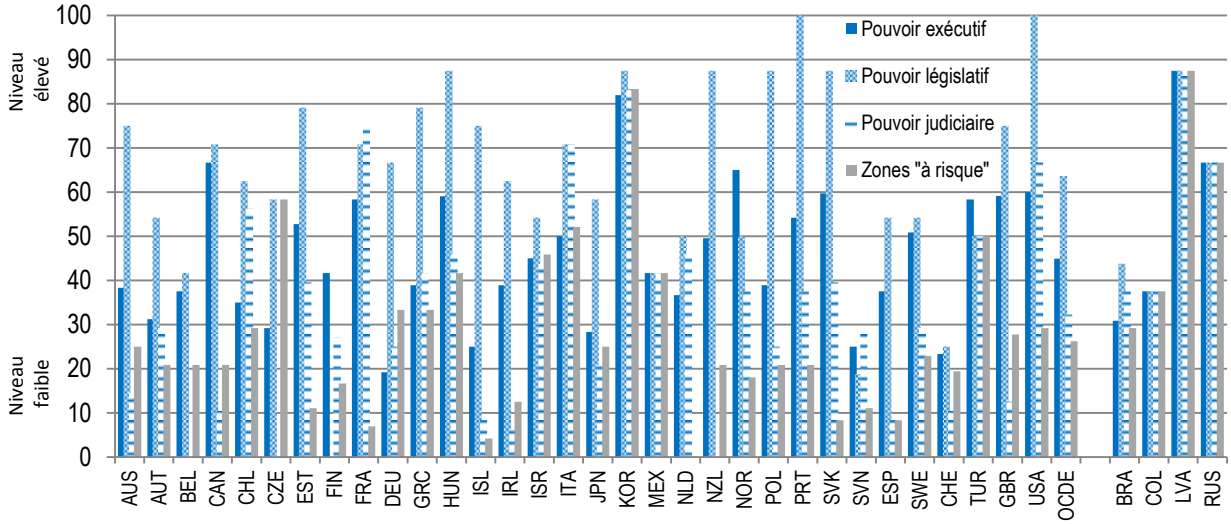
Source: OCDE (2014a), "Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts".

La déclaration d'intérêts privés par les responsables publics est essentielle à la gestion des situations de conflit d'intérêts et à la détection de tout flux d'argent suspect dans l'élaboration des décisions publiques, mais le niveau de déclaration des intérêts privés (patrimoine, passifs, source et montant des revenus, activités externes rémunérées ou non, cadeaux, emplois antérieurs) et l'accès du public aux informations déclarées varient considérablement selon les pays et selon les pouvoirs (Graphique 4.3). Comme l'indique le Chapitre 3, les partis politiques et les candidats déclarent leurs données financières à intervalles réguliers dans presque tous les pays de l'OCDE. Cependant, la déclaration intégrale des intérêts privés par catégorie de fonctionnaires renforce la transparence du processus d'élaboration des politiques et réduit le risque de capture de l'action publique par des intérêts particuliers. Lorsque les niveaux de déclaration des responsables publics sont moins élevés, il est plus difficile d'évaluer l'impact que les intérêts privés ont sur eux et de croiser les données avec celles qui sont déclarées par les partis politiques et les candidats.

Des pays tels que le Portugal et la Corée imposent un degré élevé de divulgation des informations au pouvoir exécutif. La déclaration de certains intérêts privés et la diffusion publique de ces informations sont des pratiques très courantes au sein du pouvoir législatif (en particulier dans les Chambres basses) de la plupart des pays interrogés, à l'exception de la Finlande, où les parlementaires n'ont pas l'obligation de déclarer ces informations. Les pratiques de déclaration sont considérablement plus répandues dans les branches exécutive et législative que dans les autorités du pouvoir judiciaire. En République tchèque, en France et en Nouvelle-Zélande, par exemple, les juges et les procureurs ne sont pas tenus de déclarer ces informations.

Comme indiqué au Chapitre 3, l'audit des rapports financiers des partis politiques et des candidats est très important pour garantir la transparence. De ce point de vue, il est tout aussi important de veiller à ce que les déclarations de patrimoine et d'intérêts particuliers des responsables publics soient elles aussi contrôlées afin de détecter tout flux d'argent suspect et d'atténuer les risques d'influence indue. Pourtant, selon l'enquête de l'OCDE, seuls 32% des pays interrogés conduisent des audits ou vérifient l'exactitude des informations recueillies lors du dépôt des déclarations des responsables publics exerçant dans la branche exécutive, tandis que 63% d'entre eux contrôlent la réception des déclarations (Tableau 4.2).

Graphique 4.3. **Niveau de déclaration d'intérêts privés et de diffusion publique des données dans les trois branches de l'État, dans les pays de l'OCDE**



Source: OCDE (2014a), "Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts".

Tableau 4.2. **Mesures prises suite à la collecte d'informations privées relatives aux responsables publics du pouvoir exécutif dans les pays de l'OCDE**

	Contrôle de la réception de la déclaration	Vérification que toutes les informations requises figurent dans la déclaration déposée	Contrôle ou examen de l'exactitude des informations déclarées
Australie	●	●	●
Autriche	○	○	○
Belgique	●	○	○
Canada	●	●	●
Chili	●	○	○
République tchèque	○	○	○
Estonie	●	●	▲
Finlande	●	●	○
France	●	●	●
Allemagne	●	●	▲
Grèce	●	●	▲
Hongrie	●	●	●
Irlande	●	○	○
Israël	●	●	○
Italie	○	○	○

Tableau 4.2. **Mesures prises suite à la collecte d'informations privées relatives aux responsables publics du pouvoir exécutif dans les pays de l'OCDE** *(suite)*

	Contrôle de la réception de la déclaration	Vérification que toutes les informations requises figurent dans la déclaration déposée	Contrôle ou examen de l'exactitude des informations déclarées
Japon	●	●	●
Corée	●	●	●
Mexique	▲	▲	▲
Pays-Bas	●	●	●
Nouvelle-Zélande	●	●	●
Norvège	○	○	○
Pologne	○	○	○
Portugal	○	○	○
République slovaque	○	○	○
Slovénie	○	○	○
Espagne	○	○	○
Suède	●	●	●
Suisse	●	●	●
Turquie	●	○	○
Royaume-Uni	●	●	●
États-Unis	●	●	○

Note:

● Pour tous ceux qui sont soumis à l'obligation de déclaration

▲ Pour certains de ceux qui sont soumis à l'obligation de déclaration

○ Aucune mesure prise

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: OCDE (2014a), "Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts".

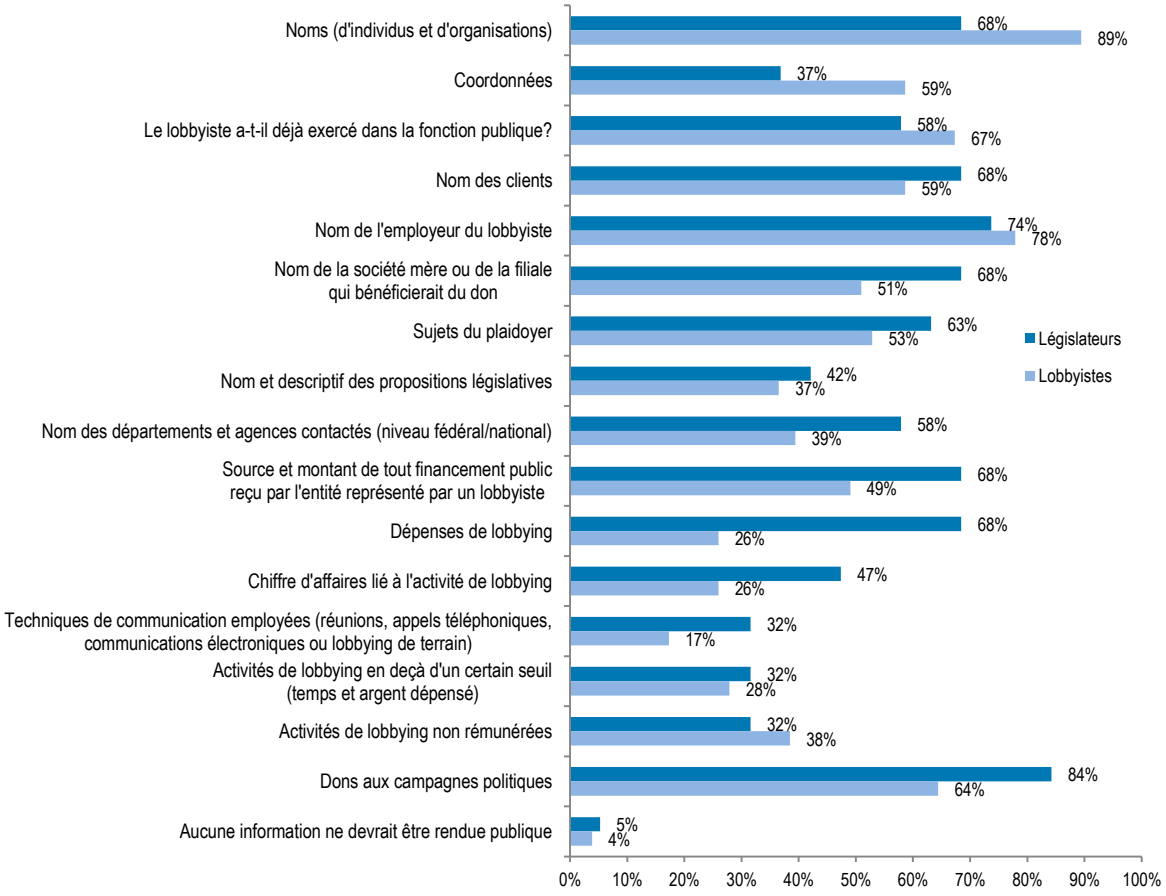
Plus de 60% des représentants d'intérêts particuliers sont favorables à la divulgation de leurs contributions aux campagnes politiques

Au-delà de la gestion des conflits d'intérêts, les parlementaires mais aussi les représentants d'intérêts particuliers eux-mêmes sont très préoccupés par le financement politique. Selon l'Enquête 2013 de l'OCDE sur le lobbying, pas moins de 84% des parlementaires et 64% des représentants d'intérêts interrogés estiment que les informations relatives aux contributions des lobbies aux campagnes électorales devraient être rendues publiques, par exemple au moyen d'un registre (Graphique 4.4). Toutefois, parmi les pays membres de l'OCDE qui disposent d'un registre des représentants d'intérêts, l'enquête révèle que les informations relatives aux contributions des lobbies aux campagnes électorales ne sont rendues publiques qu'en Slovénie et aux États-Unis. En Slovénie, les représentants d'intérêts doivent déclarer le type et la valeur des dons consentis aux partis politiques et aux organisateurs de campagnes électorales et référendaires. Le total des contributions effectuées chaque année aux partis politiques ne peut excéder dix fois le montant du salaire mensuel moyen en Slovénie. Au Royaume-Uni, la loi sur la transparence du lobbying, des campagnes électorales par des tiers et de la gestion des organisations syndicales a été promulguée en 2014. Certes, cette loi n'oblige pas directement les représentants d'intérêts à déclarer leurs contributions politiques, mais elle accroît la transparence relative aux dépenses de certains acteurs de

campagne extérieurs aux partis ou de tierces parties en les obligeant à publier et à enregistrer davantage d'informations concernant leurs dépenses, leurs dons, leurs comptes et les membres de leurs conseils d'administration.

Compte tenu du consensus qui existe parmi les parties prenantes et les responsables publics quant au fait que le financement politique devrait être réglementé et qu'il ne l'est actuellement que de manière insuffisante, le choix que font un nombre croissant de pays de réglementer cette question est un signe encourageant. À ce jour, toutefois, la plupart d'entre eux n'ont adopté ou révisé des règles de lobbying qu'au coup par coup et, le plus souvent, en réaction à un scandale politique. Il est difficile de s'assurer que le consensus indispensable entre les parties prenantes existe avant qu'un scandale éclate et que tous les appuis politiques nécessaires soient mobilisés. Cela étant, l'expérience des pays qui ont adopté une démarche plus progressive montre que la recherche du consensus est moins ardue.

Graphique 4.4. **Catégories d'information dont les parlementaires et les représentants d'intérêts estiment qu'elles devraient être rendues publiques dans les pays de l'OCDE**



Source: OCDE (2013), "Enquête sur le lobbying".

La protection des lanceurs d'alerte peut renforcer la culture de l'intégrité en matière de financement politique ; les États devraient envisager d'adopter ou de renforcer des mécanismes de protection par des mesures législatives spécifiques

La protection des personnes exerçant dans le secteur public comme dans le secteur privé qui font état d'abus en matière de financement des partis politiques et des campagnes électorales peut constituer un puissant mécanisme de sauvegarde de l'intérêt public. Si les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte existent dans la plupart des pays, que ce soit sous la forme d'une loi spécifique ou de dispositions dans une autre loi, il est préférable d'adopter une loi spécialement consacrée à ces questions pour garantir une protection complète et favoriser une culture de l'intégrité dans le processus de financement politique. Le risque de corruption et de capture de l'action publique augmente lorsque le signalement d'actes répréhensibles n'est pas protégé puisque l'alerte n'est pas seulement un moyen de faire état d'abus, mais peut aussi produire un effet dissuasif. La protection adéquate des lanceurs d'alerte favorise le caractère ouvert d'une culture organisationnelle dans laquelle les employés ne sont pas seulement conscients des moyens dont ils disposent pour divulguer des informations, mais ont confiance dans les procédures d'information.

Dans ce contexte, la traduction législative de la protection des lanceurs d'alerte légitime et structure les mécanismes permettant aux agents publics de faire publiquement état d'abus avérés ou présumés dans le secteur public, protège les agents publics d'éventuelles représailles et, dans le même temps, les encourage à remplir leur mission en assurant un service public efficace, transparent et de haute qualité. Si elles sont correctement appliquées, les dispositions législatives de protection des lanceurs d'alerte conjuguées avec une culture organisationnelle qui les favorise peuvent s'imposer comme l'un des outils les plus efficaces de soutien aux mesures de lutte contre la corruption, ainsi que de détection et de lutte contre les actes de corruption, de fraude et de mauvaise gestion (Conseil de l'Europe, 2009).

Outre les mécanismes de protection des lanceurs d'alerte, les mécanismes de dépôt de plaintes des citoyens peuvent également faciliter le signalement d'abus en matière de financement politique et protéger l'intérêt général

Les mécanismes de dépôt de plaintes des citoyens peuvent également contribuer à la détection d'abus en matière de financement politique et favoriser une culture de l'intégrité. Le dépôt d'une plainte sert à appeler l'attention des organes de contrôle sur un problème et à faire pression sur eux pour qu'ils le résolvent. Les plaintes des citoyens constituent donc des sources de connaissance et offrent la possibilité d'améliorer la réglementation du financement politique pour que le processus d'élaboration des politiques soit plus réactif. Comme l'explique le chapitre consacré à l'Inde, par exemple, un centre d'appels permanent et une unité de suivi des plaintes ont été créés dans chaque district. Un numéro de téléphone gratuit et désormais largement diffusé auprès du public permet de rendre compte de faits de corruption électorale. Ainsi, entre le 1er mars 2011, époque à laquelle les élections législatives du Tamil Nadu ont été annoncées, et le 15 mai 2011, soit deux jours après le décompte des voix, la Commission électorale indienne a reçu un total de 3,159 appels, des électeurs vigilants rapportant eux-mêmes des abus et exigeant que des mesures soient prises (Quraishi, 2014).

Les donateurs privés sont également tenus de prendre leur part de responsabilité pour renforcer l'intégrité

La promotion d'une culture de l'intégrité dans le secteur public – c'est-à-dire parmi les personnes qui reçoivent et utilisent les financements – n'est que l'un des membres de l'équation. La culture de l'intégrité peut et doit aussi être encouragée parmi ceux qui sont à l'origine des financements. L'OCDE a mis au point une vaste gamme d'outils juridiques et politiques conçus pour promouvoir des pratiques économiques responsables, notamment les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, les Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises, la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption et les Recommandations du Conseil concernant une action efficace contre les ententes injustifiables. Ces instruments permettent de conseiller les gouvernements sur la manière de créer des conditions économiques équitables et, souvent, fournissent aux entreprises des directives concernant l'application des règles établies par les pouvoirs publics de leurs pays.

En matière de financement de la démocratie, de nombreuses entreprises ont adopté une politique globale contre les contributions aux partis politiques, qui figure souvent dans leur code de déontologie et dans les directives internes sur les pratiques commerciales. Ces mesures interdisent d'utiliser les ressources de l'entreprise pour accorder des dons aux partis politiques et aux candidats, que ce soit au niveau fédéral, étatique ou local. Cette interdiction ne concerne pas seulement les contributions directes, mais aussi l'assistance et le soutien indirects *via* l'achat de billets à des manifestations politiques de levée de fonds ou la fourniture de biens, de services et d'équipements dans le cadre d'une levée de fonds ou à d'autres fins électorales. Les principes de lutte contre la corruption du Partenariat contre la corruption du Forum économique mondial, par exemple, visent à promouvoir les initiatives du secteur privé destinées à renforcer l'intégrité et recommandent que les partis envisagent des contrôles et procédures permettant de prévenir toute contribution politique inappropriée (Encadré 4.3).

Les entreprises privées doivent se doter de procédures complètes de mise en conformité pour veiller à ce que leurs activités soient conduites dans le respect de leurs codes de déontologie et de toutes les lois en vigueur qui régissent leurs contributions politiques. Ces procédures doivent notamment prévoir que les employés relisent et approuvent les responsabilités que leur impose le code de déontologie et que des examens périodiques soient conduits par un cabinet d'audit externe ainsi que l'unité d'audit interne. Aux États-Unis, de nombreuses entreprises participent au processus politique en créant des comités d'action politique (PAC) qui sont financés par les contributions volontaires de leurs employés et soumis à de strictes mesures d'intégrité. Google, par exemple, a créé le Google NetPAC en 2006. Le conseil d'administration du Google NetPAC, un groupe bipartisan de cadres supérieurs de Google, prend les décisions finales concernant les contributions effectuées par NetPAC. Ces contributions sont étroitement contrôlées par le vice-président de Google chargé des politiques publiques et des affaires publiques, ainsi que par le directeur des politiques publiques d'État de l'entreprise, et sont également examinées par l'Équipe de déontologie et conformité aux règles de Google, ainsi que par un déontologue externe. Les préférences politiques individuelles des dirigeants, directeurs et employés de Google n'influencent aucunement les contributions politiques. Lors du cycle électoral de 2012, le Google NetPAC a dépensé 1,039,679 USD.

Il convient de noter que l'application concrète d'un programme de mise en conformité avec la réglementation suppose un engagement au plus haut niveau du conseil d'administration et des directeurs généraux (CEO) qui doivent y consacrer les ressources

adéquates. Il ne suffit pas d'annoncer et d'instaurer des procédures et des processus. Les dirigeants d'entreprise doivent se faire comprendre de leurs employés et intégrer ces priorités à leurs comportements en proposant les formations appropriées. Les entreprises doivent adapter leurs procédures aux risques qu'il leur faut traiter afin de développer une véritable culture de l'intégrité dans leur ADN. De plus, elles doivent suffisamment faire connaître leur programme auprès de leurs partenaires commerciaux impliqués dans leurs activités. Un programme de mise en conformité doit évoluer constamment et doit être dûment intégré aux comportements de l'entreprise sans nuire à ses activités, tout en constituant une valeur ajoutée compétitive.

Encadré 4.3. **Le Partenariat contre la corruption (PACI) du Forum économique mondial : principes de lutte contre la corruption**

4.2 Contributions politiques

4.2.1 L'entreprise, ses employés ou ses intermédiaires n'effectuent aucune contribution directe ou indirecte revenant à corrompre les partis politiques, les cadres des partis, les candidats et les organisations ou individus impliqués dans la vie politique.

4.2.2 Toutes les contributions politiques doivent être transparentes et strictement conformes à la législation en vigueur.

4.2.3 Le Programme doit prévoir des contrôles et des procédures garantissant qu'aucune contribution politique inappropriée n'est consentie.

4.3 Contributions et parrainages caritatifs

4.3.1 L'entreprise doit s'assurer que les contributions et parrainages caritatifs ne servent pas à dissimuler des actes de corruption.

4.3.2 Toutes les contributions et parrainages caritatifs doivent être transparents et conformes à la législation en vigueur.

4.3.3 Le Programme doit prévoir des contrôles et des procédures garantissant qu'aucune contribution ou parrainage caritatifs inappropriés ne sont consentis.

4.4 Paiements de facilitation

4.4.1 Reconnaissant que les paiements de facilitation* sont interdits par les lois anti-corruption dans la plupart des pays, les entreprises qui ne les ont pas encore complètement supprimés doivent favoriser leur détection et leur suppression (a) en expliquant dans leur Programme que les paiements de facilitation sont généralement illégaux dans le pays étranger concerné, (b) en insistant dans leur Programme sur le fait qu'ils sont de nature et de portée limitées et qu'ils doivent être dûment déclarés, et (c) en incluant dans leur Programme les procédures et contrôles appropriés pour veiller au suivi et au contrôle des paiements de facilitation par l'entreprise et par ses employés.

4.5 Cadeaux, hospitalité et dépenses

4.5.1 L'entreprise doit interdire l'offre et la réception de cadeaux, l'hospitalité et les dépenses dès lors que ces arrangements peuvent affecter – ou sembler affecter – de manière inopportune l'attribution d'un marché ou le résultat de toute autre opération et qu'ils ne constituent pas des dépenses raisonnables et de bonne foi.

4.5.2 Le Programme doit inclure les contrôles et les procédures, y compris les seuils et les procédures de déclaration, qui permettent de mettre en œuvre les politiques de l'entreprise en matière de cadeaux, d'hospitalité et de dépenses.

* Paiements de facilitation : il s'agit de sommes modestes versées pour garantir ou accélérer l'accomplissement d'une action de routine à laquelle l'entreprise est autorisée.

Source: Forum économique mondial (2005), "Partnering Against Corruption - Principles for Countering Bribery", www.weforum.org/pdf/paci/principles_short.pdf.

L'autoréglementation du lobbying est un signe encourageant, mais son application demeure délicate

Promouvoir un lobbying responsable est tout aussi important pour favoriser une culture de l'intégrité et de la transparence du financement de la démocratie. Pour s'auto-réglementer, les représentants d'intérêts se sont rassemblés en groupes professionnels afin d'encadrer leurs activités, le plus souvent de leur propre initiative, par les moyens suivants : *i)* un code de déontologie; *ii)* un registre ; et/ou *iii)* un mécanisme de suivi et de contrôle. En règle générale, cette réglementation autonome privilégie surtout les codes de déontologie et les registres plutôt que le suivi et le contrôle.

Au niveau de l'Union européenne, les principales associations de représentants d'intérêts réglementent les activités de lobbying de leurs membres. Bien qu'elles aient adopté des codes de déontologie, ces associations ne disposent généralement pas de mécanismes de suivi et de contrôle pour détecter les infractions auxdits codes et appliquer des sanctions.

L'Association européenne des cabinets de conseil en affaires publiques (EPACA) est l'exception à la règle. Elle a élaboré un code de déontologie (www.epaca.org/code-of-conduct/text-of-code) et créé un panel des pratiques professionnelles chargé de procéder à des auditions disciplinaires. Le code de déontologie de l'EPACA comprend les 12 meilleures pratiques des professionnels des affaires publiques qui exercent dans des cabinets de conseil à travers l'Union européenne. Les signataires du code s'engagent à respecter ces pratiques. L'EPACA a également créé un panel des pratiques professionnelles (PPP), qui est un organe autonome composé de spécialistes tels que d'anciens membres du Parlement européen, des représentants d'associations professionnelles et des universitaires. Bien qu'il n'ait aucun lien direct avec le secteur des représentants d'intérêts, le PPP est chargé de juger les infractions présumées au code de déontologie de l'EPACA. On peut néanmoins s'interroger sur son efficacité. Entre 2009 et 2014, le comité d'administration de l'EPACA n'a été saisi que de deux infractions seulement. Il a jugé l'une d'entre elles recevable et l'a référée au PPP. Toutefois, celui-ci a rejeté le dossier au motif qu'il n'était pas directement lié à la relation entre l'entreprise concernée et les institutions de l'UE.

Outre les associations de représentants d'intérêts, l'autoréglementation du lobbying dans chaque entreprise privée dépend aussi des éléments suivants : *i)* le personnel chargé des activités de plaidoyer doit avoir une bonne compréhension de ce que sont des interactions transparentes, responsables et donc professionnelles ; *ii)* des procédures et processus précis et cohérents d'interaction transparente avec les autorités et les organisations doivent être appliqués pour rassurer le public quant au fait que le lobbying s'exerce avec professionnalisme et dans le respect de normes élevées. La banque française BNP Paribas en est un bon exemple : elle a adopté une "charte pour une représentation responsable auprès des autorités publiques" (Encadré 4.4).

Il faut noter que l'autoréglementation ne suffit pas toujours à elle seule à limiter le trafic d'influence parmi les donateurs privés, et que c'est aux responsables publics qu'il revient *in fine* de protéger l'intérêt public et de refuser toute influence indue. De plus, les États qui souhaitent promouvoir des règles du jeu plus équitables entre les acteurs du processus de prise de décisions publiques doivent adopter une approche cohérente et globale du financement politique. Avec le soutien des donateurs privés, la question de l'argent en politique doit être traitée dans le cadre plus large de l'intégrité à l'échelle de l'ensemble des administrations publiques qui s'applique à toutes les étapes du processus

des politiques publiques, en établissant un lien concret entre le financement politique et d'autres risques pesant sur le processus de prise de décisions publiques.

Encadré 4.4. **Charte de BNP Paribas pour une représentation responsable auprès des autorités publiques**

En décembre 2012, BNP Paribas a publié sa charte pour une représentation responsable auprès des autorités publiques. La charte s'applique à l'ensemble des collaborateurs du groupe dans tous les pays et à toutes les activités conduites auxquelles BNP Paribas participe dans tous les pays. BNP Paribas est la première banque européenne à avoir adopté une charte interne concernant ses activités de lobbying.

La charte contient une série d'engagements en matière d'intégrité, de transparence et de responsabilité sociale. À l'article relatif à l'intégrité, la charte stipule que :

"Le Groupe BNP Paribas :

- respecte les codes de conduite et chartes des institutions et organisations auprès desquelles il est amené à exercer une action de représentation publique ;
- agit de manière intègre et honnête vis-à-vis des institutions et organisations auprès desquelles il est amené à exercer une action de représentation publique ;
- s'interdit d'exercer une influence illicite ou d'obtenir frauduleusement des informations ou des décisions ;
- n'incite pas les membres des institutions et organisations auprès desquelles il est amené à exercer une action de représentation publique à enfreindre les règles de conduite qui leur sont applicables, notamment concernant les conflits d'intérêts, la confidentialité et le respect des obligations déontologiques auxquelles ils sont soumis ;
- s'assure que le comportement de ses collaborateurs concernés par la présente charte est en accord avec son Code de conduite et avec les règles internes du groupe concernant la prévention de la corruption, les cadeaux et les invitations."

De plus, les collaborateurs de BNP Paribas et les éventuels consultant externes sollicités doivent déclarer qui ils sont et qui ils représentent aux institutions et organisations auprès desquelles ils interviennent. Le groupe s'est également engagé à publier ses principales positions publiques sur son site internet. BNP Paribas fournit une formation régulière sur les bonnes pratiques en matière d'activités de représentation publique aux collaborateurs concernés.

Source: BNP Paribas (2012a), "Rapport annuel 2012", p. 7, http://annualreport.bnpparibas.com/2012/ra/index.html#/0; BNP Paribas (2012b), "Charte de BNP Paribas pour une représentation responsable auprès des autorités publiques", http://www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Nous%20Connaitre/Banque%20Responsable/charte%20représentation%20responsable%20BNP%20Paribas_FR.pdf.

Références

BNP Paribas (2012a), "Rapport annuel 2012", p. 7, http://annualreport.bnpparibas.com/2012/ra/index.html#/0.

BNP Paribas (2012b), "Charte de BNP Paribas pour une représentation responsable auprès des autorités publiques", www.bnpparibas.com/sites/default/files/ckeditor-upload/files/PDF/Nous%20Connaitre/Banque%20Responsable/Charter%20representation%20BNPP_UK.pdf.

Conseil de l'Europe (2009), Rapport du rapporteur de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, La protection des lanceurs d'alerte, M. Pieter Omtzigt, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen, projet de résolution, www.lloydthomas.org/5-SpecialStudies/Council_of_Europe_Draft_WB_Resolution.pdf

Forum économique mondial (2005), "Partnering Against Corruption - Principles for Countering Bribery", www.weforum.org/pdf/paci/principles_short.pdf.

Moser, Claire et Matt Lee-Ashley (2014), "The fossil-fuel industry spent big to set the anti-environment agenda of the next congress", Center for American Progress, www.americanprogress.org/issues/green/news/2014/12/22/103667/the-fossil-fuel-industry-spent-big-to-set-the-anti-environment-agenda-of-the-next-congress/#.VJk7TzB0e4o.mailto.

OCDE (2015), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.

OCDE (2014a), "Enquête sur la gestion des conflits d'intérêts".

OCDE (2014b), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en.

OCDE (2014c), "Revisiting whistleblower protection in OECD countries: From commitments to effective protection", document déclassifié, GOV/PGC/ETH(2014)4, http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)4&docLanguage=En

OCDE (2013), "Enquête sur le lobbying".

Quraishi, S. Y. (2014), *An Undocumented Wonder, The Making of the Great Indian Election*, Rupa Publications, New Delhi.

UK House of Lords (2012), "Code of Conduct for Members of the House of Lords and Guide to the Code of Conduct", www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldcond/code.pdf.

Chapitre 5

Garantir l'application de la réglementation en matière de financement politique

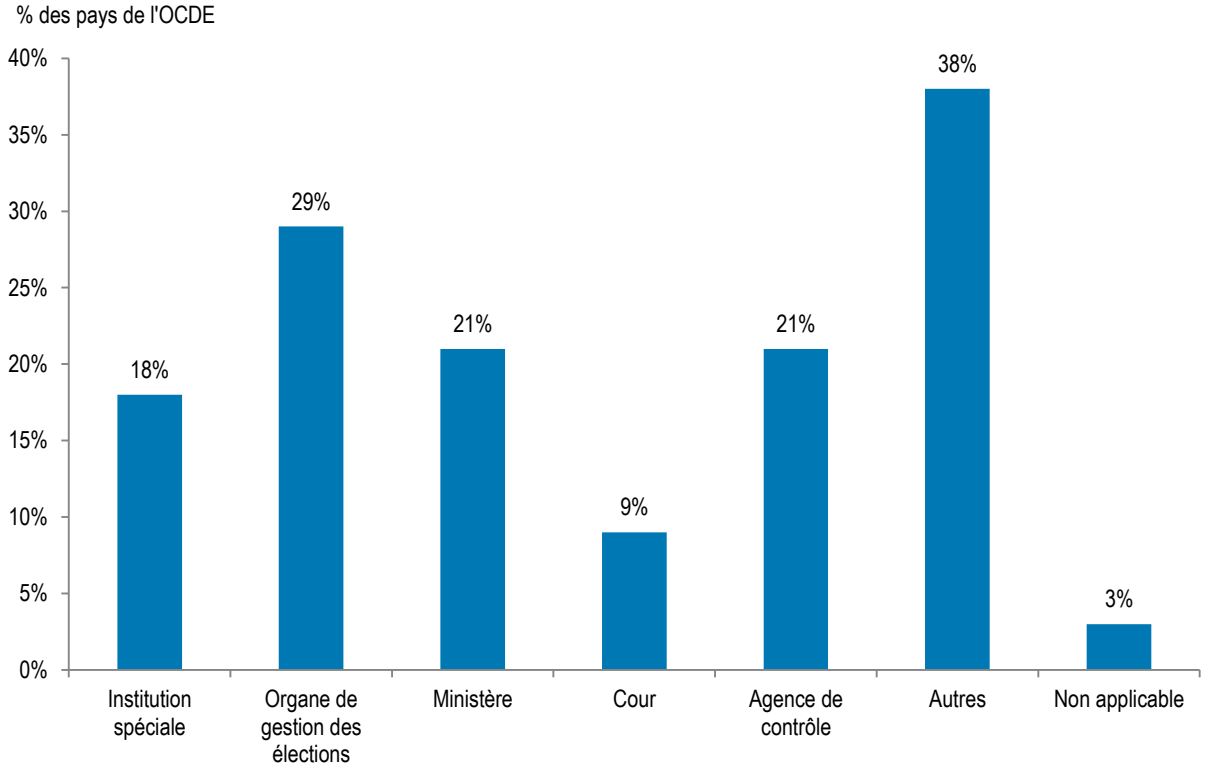
Ce chapitre aborde les mesures et mécanismes institutionnels destinés à garantir l'application et l'examen de la réglementation du financement politique. La plupart des pays se sont dotés de lois et de règlements sur le financement des partis politiques et des élections, mais si les institutions de contrôle ne disposent pas de l'indépendance et/ou de l'autorité légale nécessaires pour réglementer utilement les contrevenants éventuels, alors la réglementation en vigueur ne peut s'appliquer correctement. Le chapitre souligne également que pour être efficace, une réglementation du financement politique doit prévoir des sanctions, car elles ont un effet dissuasif contre les infractions et favorisent l'application des règles.

Les pays devraient garantir un contrôle indépendant et efficace du financement politique

L'organe réglementaire chargé du contrôle du financement politique est un rouage essentiel au bon fonctionnement de tout système de financement politique. En matière de contrôle, la première question à poser est la suivante : quelle institution est dotée du pouvoir d'examiner les rapports concernant le financement des partis et des campagnes électorales ? La seconde question est liée : quel est le degré d'indépendance de cette institution à l'égard de l'influence politique ? En 2003, la Recommandation du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales reconnaissait que « les États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant » des partis et des campagnes électorales. En outre, « le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication ».

Dans 29% des pays de l'OCDE, l'organe de gestion des élections est le destinataire des rapports financiers des partis politiques et/ou des candidats (Graphique 5.1). Dans certains pays membres (18%) comme la France et les États-Unis, un organe de contrôle spécifique a été créé pour contrôler le financement politique et veiller au respect optimal de la réglementation. Dans d'autres pays – la Belgique et les Pays-Bas, par exemple –, plusieurs organes exercent conjointement les fonctions de suivi, d'enquête et de sanction. D'autre part, les parlements (au Danemark et en Allemagne), les cours constitutionnelles (en Turquie) et les ministères (en Finlande) sont parfois chargés de contrôler et de faire respecter la réglementation du financement politique. Les institutions supérieures de contrôle (en Islande et en Slovénie) ou les organes judiciaires (au Portugal et en Turquie) peuvent eux aussi jouer ce rôle.

Graphique 5.1. **Institutions destinataires des rapports financiers des partis politiques et/ou des candidats dans les pays de l'OCDE**



Note: La catégorie "Autres" englobe : en Belgique, les présidents de la Chambre des Représentants et du Sénat ; en République tchèque, la Chambre des députés ; au Danemark, le Parlement ; en Allemagne, le président du Bundestag ; en Grèce, la Commission de contrôle des dépenses ; en Irlande, la Commission des normes dans la fonction publique ; en Italie, le président de la Chambre que dirige le parti ; au Luxembourg, le Premier ministre, le ministre d'État et le président de la Chambre des députés ; en Norvège, le Registre des comptes et des statistiques des entreprises ; en République slovaque, le Conseil national de la République slovaque ; en Slovénie, l'Assemblée nationale ; en Turquie, l'Office du procureur général ; et au Royaume-Uni, le directeur du scrutin local, généralement appelé le directeur du scrutin (en exercice).

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Lorsqu'il n'existe pas d'organe indépendant de contrôle du financement politique, la responsabilité de la supervision et du contrôle des infractions aux règles de financement politique est souvent diluée entre diverses instances. Se pose alors la question de l'efficacité de la coordination, du partage de l'information et de la réactivité. Il a été recommandé aux pays d'envisager au moins un contrôle adéquat par des commissaires aux comptes indépendants (Doublet, 2012). Le contrôle indépendant est une pratique en plein essor dans les pays de l'OCDE (en Norvège, par exemple) : elle encourage les partis à utiliser leurs fonds avec responsabilité, tant pour financer leurs activités que leurs campagnes électorales.

D'autre part, pour renforcer les capacités d'enquête, certains pays coopèrent étroitement avec la police. En Inde, une patrouille mobile a été créée auprès de chaque commissariat de police pour détecter les transactions illégales en liquide ainsi que la distribution de boissons alcoolisées et d'autres articles destinés à corrompre les électeurs. Ces patrouilles disposent de leur propre véhicule, d'un téléphone portable, d'une caméra vidéo et des documents nécessaires à la saisie d'argent liquide ou de biens. Pour garder un œil sur l'argent utilisé pendant les campagnes, des équipes de surveillance vidéo sont

déployés afin de réaliser des prises lors des grands meetings, manifestations et autres réunions publiques. Les images ainsi tournées servent à évaluer les dépenses liées à ces réunions afin de dissuader les candidats de dissimuler ou de sous-estimer les dépenses qu'ils déclarent (Quraishi, 2014).

Les partis politiques des pays de l'OCDE ont également favorisé l'audit interne (en Autriche, par exemple) au sein de leur propre structure. Reste néanmoins à veiller à l'indépendance du contrôleur interne et des experts certifiés vis-à-vis du parti politique (en République tchèque et en Allemagne, par exemple, les contrôleurs internes peuvent être des adhérents du parti). Les normes communes applicables aux procédures de contrôle interne pourraient éclairer les contrôleurs internes et les membres des partis politiques concernant les pratiques acceptables en matière de financement politique.

Comment garantir l'indépendance des organes de contrôle ?

En dépit de la grande diversité des mécanismes institutionnels, les facteurs suivants sont essentiels au bon fonctionnement des organes de contrôle : *i)* désignation indépendante de ses membres (indépendance à l'égard des partis politiques mais aussi de l'exécutif) et garantie d'inamovibilité de ses membres ; *ii)* budget indépendant doté de ressources suffisantes ; *iii)* compétences spécialisées du personnel et méthodes permettant de détecter les financements illégaux des partis politiques et des candidats.

S'agissant de la désignation des membres des organes de contrôle, il faut à l'évidence prévoir qu'ils soient aussi indépendants que possible de ceux qu'ils réglementent, mais c'est là une question qui présente des difficultés (Encadré 5.1). Le modèle américain se caractérise par une division à parts égales entre membres démocrates et républicains. C'est une source potentielle de blocage et, en tout état de cause, un tel mécanisme ne pourrait guère s'adapter aux pays où le système n'est pas bipartisan. Si les membres doivent être désignés conformément à une procédure indépendante plutôt que selon une répartition entre partis, alors se pose la question de la garantie de cette indépendance. Au Royaume-Uni, le président de la Commission électorale est désigné par une commission parlementaire elle-même présidée par le Président de la Chambre des Communes. Par convention, le président renonce à toute adhésion partisane et exerce en tant que personnalité politique neutre. Cependant, il s'agit là d'une question de culture politique et un tel mécanisme ne pourrait pas s'appliquer partout. Dans certains pays, c'est un juge expérimenté qui dirige l'organe de contrôle.

Encadré 5.1. **Composition de la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CECFP)**

La CESFP se compose de représentants de chacun des partis représentés au Parlement (ils étaient quatre entre 2011 et 2015 et sont six depuis avril 2015). Ces représentants ne peuvent pas être membres du Parlement (MP) ni ministres du gouvernement et, idéalement, ne peuvent pas non plus siéger dans les organes exécutifs de leurs partis respectifs. L'idée est qu'ils exercent en tant qu'individus autonomes, et non comme délégués ou porte-voix des intérêts de leur parti. La Commission comprend également trois membres experts : l'un d'entre eux est nommé par le Chancelier de la justice, le deuxième par la Commission électorale nationale et le dernier par la Cour des comptes. La Commission bénéficie du soutien d'un conseiller administratif et d'un conseiller juridique.

Certes, la participation d'experts aux travaux de la CESFP par l'intermédiaire d'autres institutions de l'État est perçue comme un atout, mais la question demeure de savoir si la prison (c'est-à-dire le système de financement des partis) n'est pas gardée par les prisonniers eux-mêmes (les partis). Étant donné que le nombre de représentants des partis a été porté à six (contre trois experts) en avril 2015, il est absolument indispensable de veiller à ce que la Commission ne se préoccupe pas exclusivement des intérêts des partis.

Note: Pour plus de détails, voir le chapitre 8 consacré à l'Estonie.

Pour accomplir leurs missions, les organes de gestion des élections doivent être dotés des capacités et des ressources suffisantes

Bien qu'il n'existe pas de modèle unique pouvant s'appliquer à tous les cas, il est tout de même souhaitable de créer un organe de contrôle indépendant pour veiller à l'application de la réglementation. Cela étant, il arrive que même s'ils sont techniquement indépendants, les organes de contrôle soient réticents à poursuivre les responsables politiques les plus puissants et leurs partis. Le Troisième cycle d'évaluation du GRECO a permis de constater que les pays disposant d'entités de contrôle ne leur accordent pas toujours les moyens humains et financiers qu'il leur faudrait pour accomplir correctement leur mission (Espagne, Turquie). Les organes de contrôle sont souvent pilotés par des fonctionnaires spécialisés en droit ; les économistes, les contrôleurs aux comptes et les statisticiens sont rares. Aujourd'hui, pourtant, le contrôle des rapports de financement de campagne oblige à confronter les bases de données des dons électoraux avec des documents relatifs aux comptes publics, aux marchés publics et aux contrats de travaux et services publics, aux prêts consentis par les banques publiques, à des licences et permis. Les groupes d'intérêt public ont entrepris d'explorer ce domaine, mais les organes de contrôle sont encore sous-équipés pour une telle mission. De ce fait, même lorsque le contrôle est indépendant, les règles claires et les sanctions prévues, le contrôle peut demeurer de faible qualité en raison des capacités limitées de l'organe qui en est chargé. Le chapitre 11, par exemple (étude de cas sur le Mexique) met nettement ce problème en lumière. Au Mexique, l'Institut électoral national (INE) doit analyser environ 37,000 rapports de campagne dans les 37 jours qui suivent la date du scrutin. Ses capacités limitées l'empêchent de traiter convenablement d'importants volumes de travail de contrôle. Quant au volume des effectifs et au mandat des organes de gestion des élections (OGE), ils varient selon les pays (Tableau 5.1).

Tableau 5.1. **Capacités institutionnelles des organes de gestion des élections dans quelques pays de l'OCDE**

	Organe de gestion des élections	Nombre d'employés	Mandat et pouvoirs	Budget
Canada	Élections Canada www.elections.ca/	500 employés[1] Jusqu'à 235,000 employés temporaires pour gérer les élections et les référendums	Fournir des directives aux partis politiques et aux candidats Contrôler Enquêter sur les infractions présumées Publier des lettres de mise en garde, participer à des transactions publiques Le commissaire peut disqualifier des candidats et imposer des amendes allant jusqu'à 100,000 CAD Transmettre les affaires pénales aux procureurs publics	120 millions CAD (2014[2])
Chili	SERVEL (Service électoral) www.servel.cl/	276 employés 80 administrateurs 196 agents techniques et administratifs	Examen administratif des déclarations financières et contrôle de leur conformité aux lois et règlements Pas de pouvoir d'amende et de sanction	12.727 millions USD (2014) 4.678 millions USD pour les élections (2014)
Estonie	Commission estonienne de supervision du financement des partis www.erjk.ee/	2 employés Responsable administratif Conseiller juridique En appui aux 9 membres de la Commission	Examiner les déclarations financières des partis et des candidats Enquêter sur les infractions présumées et les plaintes Demander des preuves supplémentaires aux partis et aux tiers Imposer des amendes administratives allant jusqu'à 15,000 EUR Transmettre les affaires pénales aux procureurs	
France[3]	*Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques* (CNCCFP) www.cnccfp.fr/	33 employés A recours à des employés temporaires pour examiner les comptes de campagne ou mener des enquêtes	Examiner les rapports financiers – et les approuver, les rejeter ou les réformer Le rejet des comptes peut entraîner le non-remboursement des dépenses Référer les infractions pénales présumées au procureur public	6.7 millions EUR (étude de cas de 2015)
Corée	Commission électorale nationale de Corée (NEC) www.nec.go.kr	330 employés au siège 620 employés 17 commissions métropolitaines ou provinciales 1,820 employés dans les commissions de district	Examiner les rapports financiers des partis Édicter des règles, conduire des enquêtes sur les infractions présumées à la loi sur les élections officielles publiques et à la loi sur le financement politique Prononcer des amendes administratives et des ordonnances de rectification[4]	329 millions USD (2014)
Royaume-Uni	Commission électorale www.electoralcommission.org.uk/	127 employés[5] 14 cadres dirigeants 103 directeurs/ conseillers senior/ conseillers/ agents 10 assistants	Fournir des directives et des conseils aux partis, aux candidats et au public Examiner les déclarations financières des partis et des candidats Enquêter sur les infractions présumées et les plaintes Conduire des entretiens Prononcer des amendes administratives et émettre des notifications de mise en conformité ou de cessation[6]	20.965 millions GBP (2014-15)[7]
États-Unis	Commission électorale fédérale www.fec.gov/	350 employés[8] Juristes Informaticiens, contrôleurs aux comptes, administrateurs	Édicter des règles Examiner les déclarations financières des partis et des candidats, et contrôler les rapports Enquêter sur les infractions présumées et les plaintes Exiger les dépositions et documents de témoins Imposer des amendes administratives Transmettre les affaires pénales aux procureurs fédéraux	66 millions USD (exercice 2011)

Sources:
1. Élections Canada (n.d. a), "Le rôle et la structure d'Élections Canada", www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=role&document=index&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).
2. Élections Canada (n.d. b), "2013–14 Rapport ministériel sur le rendement", www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/est/dpr2014& document=financial&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).

3. CNCCFP (2014), "CNCCFP – La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques", www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_fr.pdf.
4. Ace Electoral Knowledge (n.d.), "South Korea: An Independent and Neutral Electoral Management Body", https://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/south-korea-an-independent-and-neutral-electoral.
5. Commission électorale du Royaume-Uni (2014), "Corporate plan 2014-15 to 2018-19", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/ 0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf, p. 33.
6. Commission électorale (2011), "Enforcement policy, December 2010", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.
7. Commission électorale (2014), "Corporate plan 2014-15 to 2018-19", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf.
8. GRECO (2011), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur les États-Unis d'Amérique : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011)2_USA_Two_FR.pdf.

Les organes de gestion des élections doivent disposer d'un mandat clair et de pouvoirs suffisants

D'autre part, les institutions chargées de contrôler l'application de la réglementation du financement politique doivent être dotées d'un mandat et de prérogatives clairs – non seulement de la possibilité, mais aussi du pouvoir légal de conduire des enquêtes, de saisir la justice et d'imposer des sanctions. L'attribution de ces pouvoirs est essentielle au bon fonctionnement d'un système transparent et équitable de financement des campagnes. Lorsque des organes de contrôle disposant d'effectifs et de moyens abondants n'ont ni l'indépendance ni l'autorité légale pour contrôler utilement les contrevenants éventuels, l'application de la réglementation en vigueur s'en ressent.

Les directives de contrôle de la Commission électorale du Royaume-Uni, par exemple, fixent les principes qui régissent les dimensions de contrôle, d'enquête et de sanction du rôle réglementaire de la Commission. Elles détaillent les sanctions applicables à différentes catégories d'infractions aux règles de financement politique, la manière dont les amendes financières sont calculées, les circonstances dans lesquelles des mesures facultatives de contrôle peuvent être prises et d'autres informations liées à l'activité de réglementation de la Commission (Encadré 5.2).

Encadré 5.2. **Contrôle, enquête et sanction : trois aspects du rôle réglementaire des organes de gestion des élections au Royaume-Uni et en Corée**

Royaume-Uni

Les directives relatives à la politique de contrôle de la Commission électorale du Royaume-Uni comportent un certain nombre de dispositions détaillées concernant la responsabilité qui incombe à la Commission de veiller au respect de la réglementation du financement politique. En voici quelques exemples :

5.1 Dans le cadre de son rôle réglementaire d'autorité de contrôle, la Commission peut avoir besoin d'obtenir des informations de la part de ceux qu'elle réglemente et d'accéder à leurs locaux. Cela se fait si possible de manière facultative et la Commission adresse des notifications préalables. La loi habilite néanmoins la Commission à s'assurer que les informations nécessaires sont bien obtenues.

6.1 La Commission peut conduire des enquêtes lorsqu'elle a des motifs raisonnables de soupçonner une personne d'avoir commis une infraction à la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000 (PPERA) ou d'avoir contrevenu à toute restriction et toute autre obligation contenue dans la PPERA. La Commission ne doit utiliser ses pouvoirs d'enquête que lorsqu'il est raisonnable et proportionné d'y recourir.

Encadré 5.2. **Contrôle, enquête et sanction : trois aspects du rôle réglementaire des organes de gestion des élections au Royaume-Uni et en Corée** *(suite)*

6.2 Les enquêtes peuvent être déclenchées pour diverses raisons, par exemple en cas de non-dépôt d'un rapport obligatoire, ou lorsqu'un rapport déposé laisse penser qu'il existe une infraction à la loi. Autres circonstances pouvant déboucher sur une enquête : la Commission est saisie d'allégations de violation de la loi, ou elle prend connaissance de possibles problèmes par d'autres voies, comme un reportage dans les médias.

9.1 Au terme d'une enquête, la Commission examine les données qu'elle a recueillies pour déterminer si une infraction a été commise. Le niveau de preuve que la Commission doit respecter dépend de la disposition concernée de la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums de 2000 (PPERA). Certaines dispositions de la PPERA permettent à la Commission de demander à une juridiction d'exiger la confiscation d'un montant équivalent au don ou d'ordonner le redressement d'un emprunt. Lorsque la Commission est à l'origine d'une procédure judiciaire au titre de ces dispositions, c'est le niveau de preuve exigé dans les procédures civiles qui s'applique, à savoir la prépondérance des probabilités.

9.2 Pour toutes les autres infractions dont la Commission est elle-même chargée de vérifier la véracité, il faut établir au-delà de tout doute raisonnable que l'organisation ou l'individu soumis à la réglementation ont commis une infraction à la loi. Lorsque l'épreuve des faits est concluante, la Commission déclenche le processus de sanction.

10.1 Les sections 11 à 14 de ces directives présentent les procédures que la Commission doit suivre lorsqu'elle entend recourir aux sanctions administratives qu'il est en son pouvoir de prendre. Ces sanctions sont : des pénalités monétaires fixes, des contraintes discrétionnaires (pénalités monétaires variables, notifications de mise et de remise en conformité) et des notifications de cessation.

10.2 Les contraintes discrétionnaires peuvent être prononcées *per se* ou en association avec d'autres mesures. Une pénalité monétaire fixe ne peut être prononcée en même temps qu'une contrainte discrétionnaire.

Corée

La Commission électorale nationale de Corée supervise et contrôle les activités qui nuisent à l'équité des élections et prend des mesures préventives contre les violations de la loi électorale afin de garantir l'égalité des chances aux partis politiques et aux candidats et de tenir des élections équitables dans le respect des processus électoraux.

Son Unité de surveillance des élections se compose de groupes de suivi des irrégularités électorales ainsi que de bénévoles et d'employés qui rendent compte des infractions à la loi électorale, et répartit les unités conjointes de surveillance des élections dans chaque zone métropolitaine et dans chaque ville afin de fluidifier le processus électoral. De surcroît, la Commission électorale s'est dotée d'unités d'élections électroniques afin de suivre et de contrôler les activités en ligne qui contreviennent aux lois électorales.

La Commission est dotée de plusieurs pouvoirs d'enquête concernant les dépenses de campagne illégales :

- Exiger la présentation des documents utiles. Il s'agit du pouvoir d'exiger les informations nécessaires à l'enquête concernant un délit électoral.
- Exiger des établissements financiers qu'ils présentent des détails concernant des opérations financières. La Commission peut demander des informations relatives à des comptes bancaires, une copie des relevées de compte, les nom/date de naissance/références du contrat de l'individu titulaire du contrat concerné par les opérations en question, l'identité de l'organisation qui a initialement signé les chèques et des informations relatives à la personne ayant demandé leur émission.
- Exiger la présence des intéressés ou, le cas échéant, les convoquer pour les interroger et enquêter sur des faits d'irrégularités électorales.
- Recueillir et archiver les preuves utilisées sur le lieu du délit.

Encadré 5.2. **Contrôle, enquête et sanction : trois aspects du rôle réglementaire des organes de gestion des élections au Royaume-Uni et en Corée** *(suite)*

- Exiger que le réseau de communications ouvre l'accès ou présente les informations nécessaires pour identifier l'utilisateur afin d'enquêter sur des délits dans lesquels des réseaux d'information et des téléphones ont été utilisés.

La Commission électorale prend des ordonnances de suspension, d'avertissement ou de rectification en cas d'infraction à la loi électorale et impose une amende aux contrevenants. Lorsque ceux-ci ne respectent pas les ordonnances ou ne cessent pas leur comportement, la Commission engage des poursuites officielles ou demande qu'une enquête soit ouverte contre eux.

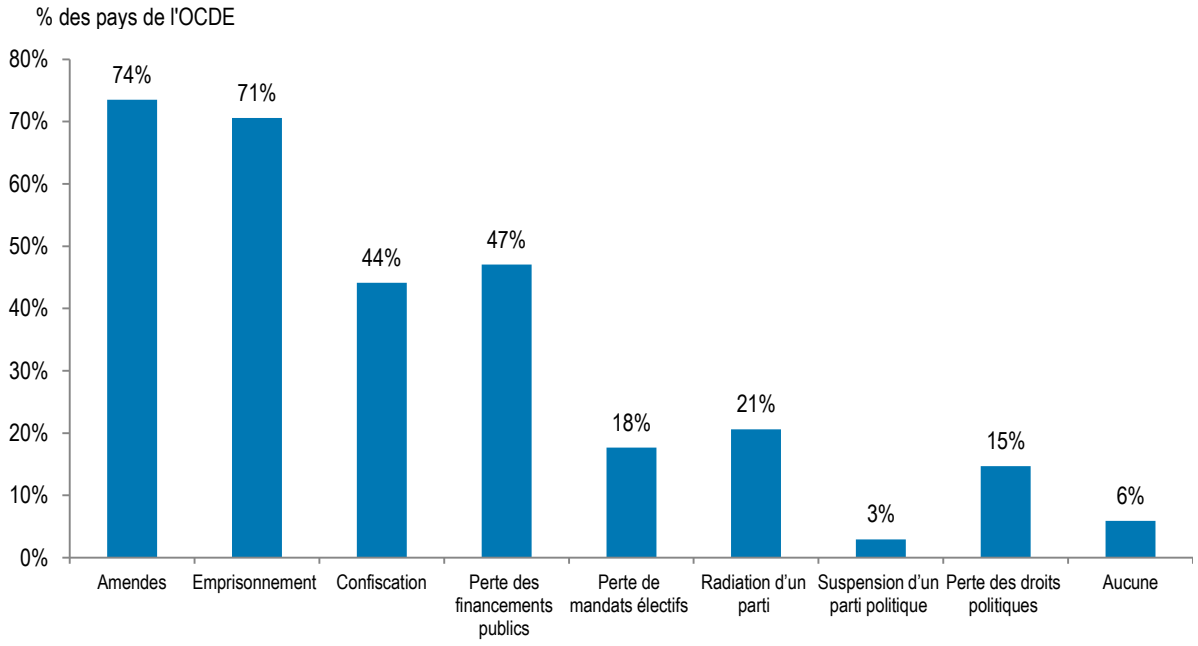
Source: Commission électorale du Royaume-Uni (2011), "Enforcement policy, December 2010"; Commission électorale nationale de la République de Corée (n.d.), "Duties and responsibilities", www.nec.go.kr/engvote_2013/01_aboutnec/01_03.jsp (consulté le 27 octobre 2015).

Le Chili procède lui aussi à une réforme en profondeur de son système de financement politique afin d'étendre les capacités institutionnelles du Service électoral (SERVEL) et de renforcer son mandat. La structure du SERVEL se composait en 2013 de 276 employés permanents, auxquels s'ajoutaient en période d'élection des employés temporaires chargés d'accomplir des tâches spécifiques uniquement à ce moment. Parmi le personnel permanent, 80 employés (soit 29% environ du total des effectifs) sont des administrateurs, les 71% restants se composant d'agents techniques, administratifs et de soutien. Cela étant, le chapitre 7 (étude de cas sur le Chili) montre clairement que les capacités actuelles du SERVEL sont limitées, car il ne s'agit pas d'un organe disposant de réelles capacités de contrôle. Le projet de loi sur le renforcement et la transparence de la démocratie, qui est actuellement en débat au Congrès chilien, vise à doter le SERVEL du pouvoir de prononcer des sanctions avant, pendant et après les élections, notamment en matière de financement des campagnes électorales. L'objectif est de renforcer cet organe de contrôle et de lui céder concrètement le pouvoir et les capacités de contrôler et de superviser l'application de la réglementation, afin de veiller à ce que les règles s'appliquent à tous les acteurs politiques (pour plus de détails, voir chapitre 7).

Les sanctions dissuasives et applicables permettent de mieux prévenir les infractions et favorisent l'application de la réglementation

Les sanctions sont le "glaive" de la réglementation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, car elles dissuadent de commettre des infractions et, indirectement, favorisent l'application des règles. Dans les pays de l'OCDE, les sanctions peuvent être financières, pénales et politiques. Lorsqu'ils violent les lois, les partis peuvent être contraints de payer des amendes (74%), leurs dons et fonds illégaux peuvent être confisqués (44%) et ils peuvent perdre leurs subventions publiques (47%) (Graphique 5.2). Les sanctions plus sévères peuvent prendre la forme de poursuites pénales se traduisant par des peines d'emprisonnement (71%), la déchéance de mandats électifs (18%), des peines d'inéligibilité, voire la radiation (21%) et la suspension (3%) d'un parti politique.

Graphique 5.2. **Sanctions pour infractions en matière de financement politique dans les pays de l'OCDE**

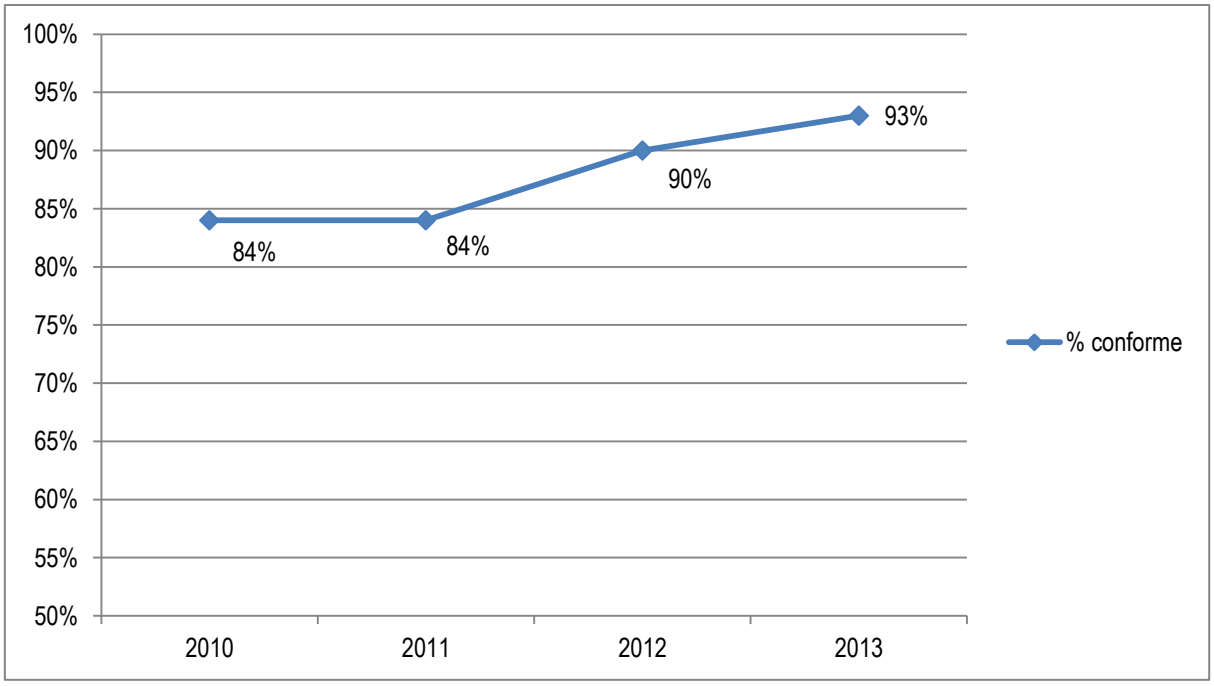


Source : Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

En Hongrie, par exemple, les retards de dépôt des rapports sont passibles d'amendes, les dons interdits sont confisqués et le montant du financement public est réduit à raison du montant des contributions illicites. En Nouvelle-Zélande, le non-dépôt des rapports peut donner lieu à des amendes. Si les dons anonymes dépassent 1,500 NZD (1,000 USD), le montant du dépassement doit être payé à l'organe de gestion des élections. Les personnes condamnées pour actes de corruption sont déchues de leur droit de vote pendant trois ans et risquent une peine maximale d'emprisonnement de deux ans. Lorsque des actes de corruption et des pratiques illégales sont constatés au cours d'une campagne, l'élection d'un candidat peut être invalidée. En Corée, les électeurs sont eux aussi passibles de sanctions en cas d'achat de voix. L'amende correspond alors à 50 fois la valeur de la somme ou des articles offerts par le candidat, sa famille ou un tiers en son nom. D'autre part, la Commission électorale nationale de Corée accorde une récompense pouvant atteindre 500,000 USD aux personnes qui rapportent des délits électoraux. Au Japon, un candidat peut, dans certains cas, faire l'objet de poursuites judiciaires lorsque des membres de son personnel ont levé des fonds de manière illégale. En Suisse, aucune sanction n'est prévue au niveau national contre les infractions en matière de financement politique. En revanche, il existe des sanctions au niveau infranational (cantonal).

À l'évidence, les sanctions ont des effets dissuasifs et favorisent le respect de la réglementation. Depuis que la Commission électorale du Royaume-Uni a été dotée de pouvoirs de sanction administrative, les taux de conformité à la réglementation ont augmenté de 9%. Le Graphique 5.3 présente des taux de conformité observés au Royaume-Uni depuis 2010 en matière de dépôt de déclarations annuelles de comptes et de déclarations trimestrielles des dons déclarables par les partis politiques.

Graphique 5.3. **Taux de conformité au Royaume-Uni, 2010-13**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Le Troisième cycle d'évaluation du GRECO a montré que les pays doivent trouver un juste équilibre pour pénaliser les infractions aux règles encadrant les financements politiques, et déterminer des sanctions proportionnées et dissuasives (Tableau 5.2). Dans certains pays, les sanctions ne sont pas suffisamment dissuasives, d'où de faibles taux de conformité à la réglementation en vigueur. En France, par exemple, les infractions aux règles applicables aux dons privés, y compris les dons provenant de sources interdites ou dépassant le plafond légal de 7,500 EUR, sont punies d'une amende allant jusqu'à 3,750 EUR et d'une peine d'un an d'emprisonnement. Le plafond des amendes pour financement illégal, qui est de 3,750 EUR, ne suffit pas à dissuader les contrevenants d'accepter un don illégal d'un montant important. En Norvège, la cessation du financement public est la seule sanction possible, mais elle ne peut s'appliquer que pour les infractions les plus graves.

Tableau 5.2. **Diversité des sanctions dans quelques pays de l'OCDE**

	Sanctions administratives	Organe chargé des sanctions administratives	Sanctions pénales	Nombre d'enquêtes (dernière année disponible)	Nombre de poursuites et de sanctions
Espagne[6]	Dépassement des plafonds de dons ou acceptation de dons provenant de sources illégales : Amende correspondant au double du montant des contributions illégales Non-dépôt d'un rapport financier : Rétention des fonds publics	Cour des comptes (décisions susceptibles d'appel devant la Cour suprême)	Non-respect de l'obligation de tenir des comptes exacts et/ou de faire un usage licite des fonds publics : Amendes allant de 180 EUR à 1,800 EUR et peines d'emprisonnement allant de 6 mois à 3 ans Utilisation des fonds publics à des fins d'enrichissement personnel : peines d'emprisonnement de 3 à 8 ans		70 sanctions d'infractions 35 conclusions s'étant traduites par la rétention des fonds publics (2007)
Hongrie[1]	Infraction aux règles de financement politique par un parti politique : Amende correspondant au montant de la contribution illégale/inappropriée, et réduction du même montant de la subvention publique	Office d'audit de l'État (certaines infractions) Procureur public	Possibles pour les délits de fraude, détournement, etc.		5 – infractions aux règles de gestion financière/comptabilité (2009)
Italie[2]	Déclarations incorrectes (p.18) Suspension des financements et des remboursements publics Dépassement des dépenses électorales Suspension du remboursement Non-déclaration des dépenses de campagne : Amendes allant de 51,645 EUR à 516,457 EUR Non-divulgation des sources de financement : Amendes allant de 5,147 EUR à 51,645 EUR Non-respect des limites de dépenses : Amendes équivalant à 3-5 fois le montant du dépassement.	Président de la Chambre des députés - Pour les élections à la Chambre des députés Président du Sénat - Pour les élections sénatoriales	Financement politique illégale (p.18) 6 mois à 4 années d'emprisonnement Amendes correspondant à 3 fois le montant du don	Déclarations irrégulières : 91 cas par des partis politiques (1997–2009) Non-dépôt des déclarations : N/A Financement politique illégal 6 Non-dépôt des rapports financiers (financement public): 7 (1996-2011)	Déclarations irrégulières: 6 cas sanctionnés, les autres contrevenants avaient déjà été remboursés et ne pouvaient pas être sanctionnés (1997-2009) Non-dépôt des déclarations : 4 poursuites, 3 encore en cours (2009) Financement politique illégal : 1 poursuite, 5 encore en cours (2009) Non-dépôt des rapports financiers (financement public) : 1 cas sanctionné – les autres contrevenants ont réparé leur erreur (1996-2011)

Tableau 5.2. **Diversité des sanctions dans quelques pays de l'OCDE** *(suite)*

	Sanctions administratives	Organe chargé des sanctions administratives	Sanctions pénales	Nombre d'enquêtes (dernière année disponible)	Nombre de poursuites et de sanctions
Norvège[3]	Non-respect de toute disposition de la loi sur les partis politiques : suspension de tout ou partie du financement public *Note:* Ministère du Gouvernement L'administration peut aussi suspendre des subventions publiques dans des cas individuels.	Commission de la loi sur les partis politiques	Infractions comptables, rapports falsifiés : amendes et jusqu'à deux ans d'emprisonnement Infractions graves ou récurrentes à la loi sur les partis politiques : jusqu'à 2 ans d'emprisonnement	124	Suspension des subventions dans 112 cas (2008)
Pologne[4]	Non-présentation ou rejet d'un rapport : Rétention des fonds publics du parti au cours de l'année suivante (et jusqu'à 3 ans en cas d'appel rejeté).	Commission électorale nationales (dont les décisions sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême)	Violation des règles de financement, de dépense et de déclaration prévues en vertu de la loi sur les partis politiques : La plupart des infractions : amendes pouvant atteindre 29,000 EUR Certaines infractions : amendes pouvant atteindre 29,000 EUR et peine maximale de deux ans d'emprisonnement (selon les infractions)	13 (2007)	6 (2007)
Portugal[5]	Violation des règles de financement des partis : amendes allant de 426 EUR à 170,400 EUR Non-respect de l'obligation de communiquer et de coopérer avec l'Entité responsable des comptes et du financement public (ERCFP) : amendes allant de 853 EUR à 13,632 EUR.	Cour constitutionnelle Entité chargée des comptes et du financement public	Levée ou allocation de fonds non autorisés : Peine d'emprisonnement de 1-3 ans et confiscation des fonds Dépassement des plafonds de dépenses ou acceptation de fonds non autorisés : Peine d'emprisonnement de 1-3 ans et confiscation des fonds		54 décisions (1996-2009), amendes prononcées dans 12 cas

Tableau 5.2. **Diversité des sanctions dans quelques pays de l'OCDE** *(suite)*

	Sanctions administratives	Organe chargé des sanctions administratives	Sanctions pénales	Nombre d'enquêtes (dernière année disponible)	Nombre de poursuites et de sanctions
Royaume-Uni[7]	Sanctions civiles/administratives possibles – variables selon les infractions	Commission électorale	Sanctions pénales possibles, variables selon les infractions Fausses déclarations, non-déclaration d'informations sur les comptes ou les donateurs, déclarations de revenus, etc.		29 poursuites, dont 23 ayant donné lieu à des condamnations (2000-08)

Sources :

1. Toutes les informations sont issues de GRECO (2010a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Hongrie : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

2. Toutes les informations sont issues de GRECO (2012), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur l'Italie : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

3. Toutes les informations sont issues de GRECO (2009a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Norvège : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

4. Toutes les informations sont issues de GRECO (2008a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Pologne : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

5. Toutes les informations sont issues de GRECO (2010b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur le Portugal : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

6. Toutes les informations sont issues de GRECO (2009b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur l'Espagne : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

7. Toutes les informations sont issues de GRECO (2008b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur le Royaume-Uni : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

Le GRECO a également constaté que les sanctions en vigueur sont d'une portée limitée (car elles ne se concentrent souvent que sur le financement des campagnes électorales) et qu'elles ne sont pas systématiquement appliquées. La non-application des sanctions sape l'ensemble de la réglementation sur le financement politique. Le Tableau 5.2 met en lumière les écarts élevés qui existent entre les pays concernant le nombre d'enquêtes et de poursuites.

L'éducation et la formation des partis politiques : un outil de promotion du respect de la réglementation

Pour garantir le respect de la réglementation, il est tout aussi essentiel d'aider les partis politiques à se mettre en conformité avec les textes. C'est un angle souvent négligé, alors même que les besoins des partis politiques en la matière sont immenses. Cette aide pourrait par exemple prendre la forme d'une sorte d'agence ou d'unité parallèle de soutien placée au sein de l'agence de contrôle et chargée d'aider à la mise en conformité. Elle pourrait aussi prendre la forme d'un espace de dialogue entre les partis et les agences de contrôle, ce qui faciliterait l'adhésion à la réglementation et permettrait de mieux cerner l'origine des problèmes et de définir les meilleures solutions à adopter pour y remédier. À titre d'exemple, le site internet de la Commission électorale du Royaume-Uni fournit aux partis politiques des directives détaillées pour les aider à mettre en œuvre la réglementation, et les informe d'un certain nombre de mises à jour des règles applicables. Les directives en question couvrent des questions telles que l'enregistrement des partis, la

mise à jour de leurs informations de référence, la déclaration de dons et de prêts, la déclaration des dépenses de campagnes et le dépôt des comptes du parti.

De la même manière, la Commission électorale indienne a constaté que les partis politiques et leurs candidats se mettaient parfois en infraction à la loi par simple ignorance. En 2011, elle a créé son propre institut de formation, l'Institut indien international de la démocratie et de la gestion des élections (India International Institute of Democracy and Election Management, IIIDEM), qui est chargé d'organiser un atelier de formation à l'intention des dirigeants de partis dans tous les États où se déroulent des élections, et de mieux faire connaître le nouveau mécanisme de réglementation du financement politique. L'objectif est de privilégier la prévention plutôt que la sanction et les mesures punitives (Encadré 5.3).

Encadré 5.3. **L'Institut indien international de la démocratie et de la gestion des élections (India International Institute of Democracy and Election Management, IIIDEM)**

La Commission électorale indienne a créé l'Institut indien international de la démocratie et de la gestion des élections en 2011 pour offrir des formations sur les pratiques électorales à adopter pour remplir les obligations nationales et internationales.

L'IIIDEM se compose de quatre sections :

1. Section de formation et de renforcement des capacités

Elle est chargée de préparer et de former une nouvelle génération de directeurs du scrutin investis et qualifiés en actualisant leurs connaissances, leurs aptitudes et leurs compétences professionnelles afin de bâtir une culture électorale positive dans le pays. Elle soutient également un programme bilatéral et multilatéral de développement des capacités *via* des liens directs ou en coopération avec des agences internationales.

2. Section de l'éducation des électeurs et de la participation civique

Elle vise à constituer un ensemble de voix et de vues positives en faveur de la démocratie, à le promouvoir et à l'entretenir en enseignant le fonctionnement des élections, en déployant des programmes de facilitation et en encourageant la participation éclairée des électeurs.

3. Section de la recherche, de l'innovation et de la documentation

Cette section fonctionne comme une unité de recherche et un groupe de réflexion au service de la Commission électorale en s'efforçant d'explorer, d'étudier et de bâtir un corpus de connaissances et d'informations qui fasse autorité en apportant son soutien intellectuel et stratégique aux programmes, aux opérations et aux activités de la Commission électorale.

4. Section des projets internationaux et de la collaboration technique

Cette section sert à promouvoir la collaboration interinstitutionnelle et internationale et à apporter un appui technique aux organes de gestion des élections, à leur demande.

Source: Commission électorale indienne (n.d.), "India International Institute of Democracy and Election Management: Towards Efficient Elections and Enlightened Participation", brochure, http://eci.nic.in/eci_main1/current/IIIDEM_brochure.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

Évaluation du système : déterminer les risques évolutifs de capture de l'action publique et impliquer les parties prenantes

Les pays pourraient examiner le fonctionnement de leurs règles et directives liées au financement des partis politiques et des campagnes électorales à intervalles réguliers et procéder aux ajustements nécessaires à la lumière de l'expérience.

Au-delà de l'évaluation régulière du dispositif, l'élaboration de politiques publiques inclusives renforce la confiance envers le système. Pour ce faire, la participation des parties prenantes à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques et des services concernant le financement des partis et des élections est de nature à aider les responsables publics à mieux cerner les besoins des acteurs politiques, à puiser dans un réservoir plus vaste d'informations et de ressources, à améliorer le respect des règles, à limiter les coûts et à réduire les risques de litiges et de retards en aval.

Des décisions éclairées fondées sur une plus grande implication des parties prenantes peuvent produire les effets suivants : *i)* améliorer la qualité des mesures et des règles de de financement politique; *ii)* démontrer l'attachement des responsables publics à la transparence et à la responsabilité ; *iii)* augmenter les chances de bonne exécution et de mise en conformité spontanée ; *iv)* renforcer la légitimité du processus de prise de décisions et de ses effets concrets sur le financement de la démocratie.

La consultation est l'un des outils d'implication des parties prenantes les plus couramment utilisés, mais les processus varient profondément selon les pays en termes de calendrier, d'existence de directives et de degré d'ouverture du processus. L'Office d'Irlande du Nord (NIO) du Royaume-Uni, par exemple, a publié en janvier 2014 un projet de législation destiné à renforcer la transparence des dons et des prêts aux partis politiques d'Irlande du Nord. Le NIO a organisé une consultation en ligne pendant 12 semaines pour recueillir les avis des parties prenantes sur ce projet de loi. Les modifications proposées permettront à la Commission électorale du Royaume-Uni d'informer pour la première fois le public de l'ampleur et des sources du financement des partis politiques d'Irlande du Nord.

Références

Ace Electoral Knowledge (n.d.), "South Korea: An Independent and Neutral Electoral Management Body", https://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/south-korea-an-independent-and-neutral-electoral.

CNCCFP (2014), "CNCCFP – La Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques", www.cnccfp.fr/presse/kit/cnccfp_fr.pdf.

Commission électorale nationale de la République de Corée (n.d.), "Duties and responsibilities", www.nec.go.kr/engvote_2013/01_aboutnec/01_03.jsp (consulté le 27 octobre 2015).

Doublet, Y. (2012), *Combattre la corruption : Financement des partis politiques, Synthèse thématique du Troisième cycle d'évaluation du GRECO*, Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/DOUBLET_FR.pdf.

Commission électorale indienne (n.d.), "India International Institute of Democracy and Election Management: Towards Efficient Elections and Enlightened Participation", brochure, http://eci.nic.in/eci_main1/current/IIIDEM_brochure.pdf (consulté le 27 octobre 2015).

Commission électorale du Royaume-Uni (2014), "Corporate plan 2014-15 to 2018-19", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/167091/EC-Corporate-Plan-2014-15-to-2018-19.pdf, p. 33.

Commission électorale du Royaume-Uni (2011), "Enforcement policy, December 2010", www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.

Élections Canada (n.d. a), "Le Rôle et la structure d'Élections Canada", www.elections.ca/content.aspx?section=abo&dir=role&document=index&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).

Élections Canada (n.d. b), "2013–14 Rapport ministériel sur le rendement", www.elections.ca/content.aspx?section=res&dir=rep/est/dpr2014&document=financial&lang=f (consulté le 27 octobre 2015).

GRECO (Groupe d'États contre la corruption) (2012), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur l'Italie : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2011), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur les États-Unis d'Amérique : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe, www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282011)2_USA_Two_FR.pdf.

GRECO (2010a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Hongrie : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2010b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur le Portugal : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2009a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Norvège : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2009b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur l'Espagne : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2008a), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur la Pologne : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

GRECO (2008b), "Troisième cycle d'évaluation : Rapport d'évaluation sur le Royaume-Uni : Transparence du financement des partis politiques", Conseil de l'Europe.

IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Quraishi, S. Y. (2014), *An Undocumented Wonder, The Making of the Great Indian Election*, Rupa Publications, New Delhi.

Annexe I.1

Organes chargés de recevoir et d'examiner les rapports financiers présentés par les partis et les candidats dans les pays de l'OCDE

	Organe destinataire	Organe d'examen/d'enquête
Allemagne	*Autre* Président du *Bundestag*	Président du *Bundestag*
Australie	*OGE* Commission électorale australienne	Commission électorale australienne
Autriche	*Agence de contrôle* Cour des comptes autrichienne	Cour des comptes autrichienne
Belgique	*Ministère et autres* Ministère des Finances et Présidents du Sénat et de la Chambre des Représentants	Commissions de contrôle
Canada	*OGE* Directeur général des élections (Élections Canada)	Commissaire aux élections fédérales (Bureau du Directeur des poursuites pénales)
Chili	*OGE* Servicio Electoral (SERVEL)	SERVEL
Corée	*OGE* Commission électorale nationale de Corée	Commission électorale nationale de Corée
Danemark	*Ministère et autres* Ministère de l'intérieur et du bien-être social Parlement	Aucun L'Office général d'audit est compétent pour rendre compte de l'utilisation de l'argent public mais, en pratique, n'examine pas les rapports des partis
Espagne	*Agence de contrôle* Cour des comptes espagnole	Cour des comptes
Estonie	*Autres/organe de contrôle indépendant* Commission estonienne de supervision du financement des partis	Commission estonienne de supervision du financement des partis
États-Unis	*OGE* Commission électorale fédérale	Commission électorale fédérale
Finlande	*Ministère et agence de contrôle* Ministère de la Justice Office national d'audit	Ministère de la Justice pour les rapports ordinaires des partis politiques Office national d'audit pour les rapports de campagne
France	*Institution spécifique* Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP)	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques Irrégularités renvoyées au procureur de la République, à la police et aux autorités fiscales
Grèce	*Ministère, institution spéciale et autre* Ministère de l'intérieur Commission de contrôle des dépenses Commission de contrôle des comptes financiers des partis et des membres du Parlement	Commission de contrôle des comptes financiers des partis et des membres du Parlement Service spécial d'investigation du Ministère de l'économie et des finances, comités locaux, experts comptables agréés
Hongrie	*Agence de contrôle* Office d'audit de l'État hongrois	Office d'audit de l'État
Irlande	*Autre* Commission des normes dans la fonction publique	Commission des normes dans la fonction publique
Islande	*Agence de contrôle* Office national d'audit	Office national d'audit
Israël	*Agence de contrôle* Contrôleur d'État	Contrôleur d'État
Italie	*Institution spéciale et autre* *Corte di Conti* (Cour de contrôle)	Commission pour la transparence et le contrôle des comptes des partis et mouvements politiques

Japon	*OGE et ministère* Ministère des affaires intérieures et des communications, Conseil central de gestion des élections, Conseil local de gestion des élections	Le Ministère des affaires intérieures et des communications ou la Commission préfectorale vérifient les inexactitudes
Luxembourg	*Cour et autres* Cour des comptes Président, Premier Ministre, Ministre d'État et Président de la Chambre des Députés	Cour des comptes
Mexique	*OGE* Institut électoral fédéral (IFE)	Unité spéciale de l'IFE
Norvège	*Autres* Statistics Norway	Commission sur la loi sur les partis politiques et Commission sur le contrôle des partis
Nouvelle-Zélande	*OGE* Commission électorale	La Commission électorale signale les infractions présumées à la police de la Nouvelle-Zélande
Pays-Bas	*Ministère* Ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume	Ministère de l'intérieur
Pologne	*EMB* Commission électorale de l'État	Commission électorale de l'État
Portugal	*OGE et cour* Cour constitutionnelle OGE pour les référendums	Organe de contrôle du financement politique (OGE) Cour constitutionnelle
République slovaque	*Ministère et autres* Les rapports annuels et les rapports de campagne sont soumis au Conseil national de la République slovaque Les rapports des candidats à l'élection présidentielle sont soumis au Ministère des finances	Le Conseil national et le Ministère des finances procèdent à des vérifications officielles des rapports soumis par les partis, le Ministère des finances examine les rapports des candidats à l'élection présidentielle
République tchèque	*Autres* Chambre des Députés	Commission de contrôle au sein de la Chambre des Députés
Slovénie	*Agence de contrôle et autres* L'Agence des rapports juridiques publics et des services connexes (AJPES) supervise le dépôt des rapports Supervision du financement avec la Cour des comptes	L'Inspection des affaires intérieures supervise les infractions mineures Le tribunal local de Ljubljana est compétent pour les infractions pénales
Suède	*Institution spéciale ou ministère* *Kammarkollegiet* (Agence des services juridiques, financiers et administratifs du Ministère des finances)	*Kammarkollegiet*: Agence des services juridiques, financiers et administratifs Agency
Suisse	Aucun	N/A
Turquie	*Cour et autres* Cour constitutionnelle Bureau du procureur général	Cour constitutionnelle
Royaume-Uni	*Institution spéciale* Commission électorale	La Commission électorale est responsable à titre principal mais la police et les tribunaux peuvent également enquêter

Note: Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Source: Adapté à partir de IDEA (n.d.), *Political Finance Database*, www.idea.int/political-finance/ (consulté le 27 octobre 2015).

Partie II

Études de cas par pays

Chapitre 6

Canada

Par M. Stéphane Perrault

Sous-directeur général des élections, Affaires régulatoires, Élections Canada

Cette étude de cas analyse la loi électorale du Canada, qui constitue le cadre juridique principal du financement et du contrôle des partis politiques, des candidats et des campagnes. Elle examine également le rôle, le mandat et les pratiques du Bureau du Directeur général des élections du Canada et les défis à venir.

Aperçu du mandat et législation en matière de financement politique

Le Bureau du directeur général des élections, communément appelé Élections Canada, est un organisme indépendant et non partisan qui relève directement du Parlement. Son mandat consiste à être prêt à conduire à tout moment une élection générale ou partielle ou un référendum fédéral. En outre, Élections Canada :

- administre le régime de financement politique prévu par la loi électorale du Canada (LEC) ;
- contrôle l'application de la législation électorale ;
- conduit des campagnes d'information du public sur l'inscription sur les listes électorales, le vote et la constitution de candidatures ;
- conduit des programmes d'éducation des étudiants sur le processus électoral ;
- appuie les commissions indépendantes chargées de réviser les limites des circonscriptions fédérales dans chaque province après chaque recensement décennal ;
- mène des études sur d'autres méthodes de vote et, sous réserve de l'approbation du Parlement, met à l'essai des processus de vote électroniques en vue de scrutins futurs ; et
- apporte son soutien et sa coopération en matière électorale aux agences électorales d'autres pays et aux organisations internationales.

Les dispositions relatives au financement politique figurent à l'article 18 de la LEC. Elles régissent les activités financières des entités politiques fédérales. Elles portent notamment sur l'enregistrement des candidats à l'investiture, des candidats à l'élection, des partis politiques enregistrés, des associations de circonscription (AC) et des candidats à la direction. La loi régit aussi les publicités électorales émanant de tiers. Si les candidats doivent présenter leur investiture aux directeurs du scrutin, toutes les autres entités doivent s'enregistrer auprès du directeur général des élections et sont soumises, le cas échéant, à des plafonds de contributions, à des contraintes en matière de communication des données, et à des limites en matière de financement public et de dépenses.

Dans le cadre de son mandat, Élections Canada établit également des lignes directrices et des notes d'interprétation concernant l'application des dispositions de la LEC aux entités politiques, ainsi que des avis formels par écrit sur l'application de toute disposition de la loi concernant une activité ou un pratique dans laquelle une entité politique propose de s'engager. Les lignes directrices et les notes d'interprétation peuvent être établies à la demande d'un parti enregistré ou à l'initiative d'Élections Canada. Elles sont compilées dans un Registre et publiées sur le site internet d'Élections Canada.

Pour veiller à la bonne application de la loi, Élections Canada propose aux entités politiques une large gamme de programmes de formation, y compris des sessions d'information en direct, des didacticiels en ligne et des brochures d'information. Une ligne d'assistance téléphonique complète ces formations.

La *Loi électorale du Canada* et d'autres informations connexes figurent sur le site à l'adresse suivante : www.elections.ca. Plusieurs rubriques du site sont spécialement consacrées au financement politique et aux acteurs politiques.

Règles de financement politique

Pour promouvoir l'équité de la compétition politique, la LEC prévoit des restrictions sur les dépenses et les sources de financement.

Limitation des dépenses

Bien qu'aucune limite ne s'applique pendant les périodes intermédiaires entre les élections, la Loi électorale du Canada limite les dépenses engagées par les partis politiques et les candidats pendant les périodes électorales. L'objectif est de favoriser l'équité des règles du jeu entre participants politiques. Les limites s'appliquent au montant total des dépenses électorales, qu'elles soient payées, non payées ou acceptées en tant que contributions ou transferts non monétaires. Les limites de dépenses diffèrent selon qu'il s'agit des partis politiques ou des candidats. Elles sont fondées sur le nombre de noms figurant sur les listes électorales et varient en fonction de la durée de la période électorale, de la circonscription et du nombre de circonscriptions dans lesquelles un parti politique parraine des candidats. Lors de la dernière élection générale, la limite de dépenses électorales la plus élevée pour un parti a été fixée à 21,025,793.23 CAD, et pour un candidat à 134,351.77 CAD.

La loi limite également le montant des dépenses électorales publicitaires qu'une tierce partie est susceptible d'engager en vue de promouvoir un parti enregistré ou l'élection d'un candidat, ou de s'y opposer, y compris en les nommant, en dévoilant leur ressemblance, en les identifiant par leurs affiliations politiques respectives et en prenant position sur des questions avec lesquelles le parti enregistré ou le candidat en question sont associés.

D'autres entités telles que les candidats à l'investiture, les candidats aux postes de direction des partis et les associations de circonscription, ne sont pas soumises aux limites de dépenses.

Sources de financement

Les sources de financement se répartissent en trois catégories : financement privé, financement public indirect et financement public direct.

Le financement privé – ou contributions privées – s'entend des contributions monétaires (somme d'argent offerte et non remboursable) et non monétaires (valeur commerciale d'un service, sauf travail bénévole, ou de biens ou de l'usage de biens ou d'argent, s'ils sont fournis sans frais ou à un prix inférieur à leur valeur commerciale).

Seul un particulier qui est citoyen canadien ou résident permanent du Canada peut apporter une contribution à une entité politique. Les entreprises, les organisations syndicales, les associations et les groupes ne peuvent pas effectuer de contributions politiques. En outre, la LEC prévoit des limites concernant les contributions et les prêts.[1]

La limite annuelle pour 2015 est fixée à 1,500 CAD par parti enregistré ; à 1,500 CAD au total pur l'ensemble des associations enregistrées, des candidats à

l'investiture et des candidats de chaque parti enregistré ; à 1,500 CAD au total pour l'ensemble des candidats à la direction d'une course à la direction donnée. Les limites augmenteront de 25 CAD au 1er janvier de chaque année qui suit. Les contributions que les tierces parties sont autorisées à recevoir ne sont pas plafonnées.

Outres ces montants :

- un candidat à l'investiture peut donner, sous forme de contributions, de prêts ou de cautionnements de prêts, un montant additionnel total de 1,000 CAD par course à sa propre campagne ;
- un candidat peut donner, sous forme de contributions, de prêts ou de cautionnements de prêts, un montant total de 5,000 CAD à sa propre campagne ;
- un candidat peut également donner, sous forme de contributions, de prêts et de cautionnements de prêts, un montant additionnel total de 1,500 CAD par année civile à d'autres candidats, associations enregistrées et candidats à l'investiture de chaque parti. (Cela inclut les contributions versées à l'association enregistrée de la circonscription du candidat ainsi qu'à la campagne à l'investiture du candidat) ;
- un candidat à la direction peut donner, sous forme de contributions, de prêts ou de cautionnements de prêts, un montant total de 25,000 CAD à sa propre campagne ;
- un candidat à la direction peut également donner, sous forme de contributions, de prêts ou de cautionnements de prêts, un montant additionnel total de 1,500 CAD par année civile à d'autres candidats à la direction.

Le financement public indirect prend la forme de crédits d'impôt pour les contributions monétaires éligibles aux partis, aux candidats et aux associations de circonscription enregistrées. Le crédit d'impôt maximum dont une personne peut bénéficier est de 650 CAD. Le coût de ces crédits d'impôt est estimé à 25 millions CAD par année électorale.

Le financement public direct comprend le remboursement partiel (50% des dépenses éligibles) des dépenses électorales des partis enregistrés, le remboursement partiel (60% des dépenses éligibles) des dépenses électorales des candidats et des subventions d'audit. D'autres entités telles que les candidats à l'investiture, les candidats à la direction, les associations de circonscription et les tierces parties ne reçoivent aucun remboursement partiel.

Transparence et responsabilité

En vertu des dispositions de la LEC, les entités politiques sont tenues de déposer dans des délais précis leurs déclarations financières et leurs déclarations de campagne. Ces déclarations servent à remplir les obligations de déclaration de tous les fonds entrants et sortants. Elles comprennent les informations relatives aux contributions, aux donateurs, aux dépenses liées aux élections, aux courses à la direction et à l'investiture, aux prêts et aux conditions dans lesquelles ils sont accordés, et aux créances impayées. Les entités politiques *ad hoc* doivent respecter les obligations de déclaration qui s'appliquent à la campagne particulière à laquelle elles ont participé. Les entités politiques permanentes telles que les associations de circonscription doivent également remplir des obligations de déclarations annuelles. Les entités doivent remplir des déclarations imprimées et signées. Il est possible d'utiliser un système de déclaration électronique, mais une copie imprimée et signée

doit également être fournie. Les tierces parties qui financent des publicités électorales doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada si le montant des dépenses publicitaires engagées dépasse 500 CAD. Chaque tierce partie enregistrée doit déposer un rapport sur les publicités électorales.

Ces déclarations sont vérifiées par Élections Canada dans le cadre d'un processus de contrôle de conformité. Ce processus permet de veiller à ce que les obligations, systèmes, procédures et pratiques administratives adéquates soient en place pour dûment enregistrer, vérifier et rapporter les informations concernant la conformité aux dispositions financières de la LEC. Le processus valide également les informations relatives aux reçus des contributions au regard de la loi de l'impôt sur le revenu. Les résultats électoraux et financiers d'une entité politique et son respect des obligations de déclaration prévues par la LEC conditionnent son éligibilité à certains remboursements tels que les paiements et les remboursements du Trésor. De plus, un auditeur externe désigné par chaque parti doit également effectuer un audit de conformité des déclarations financières du parti.

La divulgation des renseignements est l'une des principales caractéristiques du contrôle de la conformité aux dispositions législatives. Comme l'exige la loi, le Bureau du directeur général des élections publie les rapports financiers et les rapports de campagne de diverses entités politiques, y compris les renseignements personnels concernant les donateurs, selon les modalités que le directeur général des élections estime indiquées. Dès lors, même si tous les donateurs ayant accordé un don de plus de 200 CAD doivent indiquer leur nom complet et leur adresse complète, seuls leur nom complet, leur ville, leur province et leur code postal figurent sur le site internet d'Élections Canada. D'autre part, pour accéder à ces informations, les demandeurs doivent cliquer sur chaque nom de donateur, ce qui a pour effet d'ouvrir une nouvelle fenêtre de navigation. L'adresse partielle de chacun des donateurs n'est pas accessible au format d'une base de données interrogeable, afin de prévenir tout accès en bloc et toute extraction massive de ces données. Le reste des informations relatives aux dons – leur montant, l'entité à laquelle ils ont été consentis et son parti d'appartenance – peuvent être téléchargées en version texte simple des résultats de la recherche.

Par ailleurs, la LEC garantit la transparence de l'information contenue dans les déclarations en permettant l'examen public des déclarations et de tous les autres rapports et documents autres qu'électoraux. Une personne peut sur demande examiner ces documents dans les locaux d'Élections Canada aux heures d'ouverture. En outre, des copies de ces documents peuvent être délivrées moyennant des frais.

Conformité aux règles

Les rapports financiers présentés par les entités politiques fédérales et les tiers qui font de la publicité électorale font l'objet d'une vérification de la conformité, ce qui permet d'établir qu'ils respectent les dispositions financières de la LEC. Les cas d'infraction sont gérés de manière à refléter la gravité de l'infraction et son incidence sur l'intégrité du régime de financement politique, et peuvent donner lieu à un renvoi au commissaire aux élections fédérales (le commissaire).

Le commissaire relève du Bureau du directeur des poursuites pénales et est chargé de veiller à ce que la LEC et la loi référendaire soient respectées et appliquées. Le commissaire agit indépendamment du directeur général des élections. Il décide

comment les plaintes et les renvois seront traités, quelles enquêtes doivent être menées, quels cas doivent être renvoyés aux fins d'une poursuite possible et quelles accusations sont recommandées.

La LEC comporte une longue liste d'infractions, dont la plupart ont trait au financement politique. Toutefois, seule une faible proportion de ces infractions se rapporte à un acte répréhensible qui menace directement les valeurs fondamentales du régime – l'équité, la transparence et la prévention de l'influence indue de l'argent. Ces infractions de base ont trait à ce qui suit :

- **Contributions non admissibles –** Cas dans lesquels un agent d'une entité politique ne renvoie pas une contribution non admissible ou excédentaire, ou renvoie une telle contribution après l'échéance prévue. Au total, 8% des infractions ont trait à l'acceptation de fonds illégaux dans le système régulatoire par le biais de contributions non admissibles qui ne sont pas retournées en temps opportun.
- **Infractions aux dépenses permises –** Cas dans lesquels un candidat, un parti enregistré, un candidat à l'investiture ou un tiers qui fait de la publicité excède le plafond de dépenses lors d'une élection générale, d'une élection partielle ou d'une course à l'investiture. Au total, 1% des infractions se rapportent au dépassement du plafond de dépenses d'élections prévu à la LEC par un candidat, un parti enregistré, un candidat à l'investiture ou un tiers qui fait de la publicité.
- **Présentation d'un document faux ou trompeur –** Cas dans lesquels un agent d'une entité politique fédérale réglementée présente un rapport de transactions financières qui renferme un énoncé essentiellement faux ou trompeur ou qui n'expose pas l'essentiel de l'information exigée par la LEC. Au total, 1% des infractions concernent la présentation d'un document faux ou trompeur.
- **Présentation tardive et défaut de présentation –** Cas dans lesquels il y a eu défaut de présenter un document financier en violation de la LEC et cas de présentation d'un document après le délai prévu. Au total, 19% des infractions ont trait au défaut de présenter un document financier ou à la présentation postérieure à l'échéance prévue, ce qui met en péril une valeur de base importante du régime de financement politique, selon laquelle de l'information financière sur les entités politiques réglementées doit être mise à la disposition du public en temps opportun.

D'autres infractions reliées au financement politique prévues dans la LEC sont moins graves et peuvent généralement être considérés comme « accessoires » en ce sens qu'elles ont trait à des exigences de la LEC qui appuient des objectifs fondamentaux du système. Ces exigences comprennent l'ouverture d'un compte en banque, la nomination d'un agent officiel d'un candidat et la production d'un reçu de contribution.

La grande majorité des infractions sont des cas d'infractions régulatoires mineures de non-conformité qui ne mettent pas en péril l'intégrité du régime de financement politique, raison pour laquelle le système de justice pénale est mal équipé pour les traiter.

En 2010, Élections Canada a élaboré avec le commissaire une *Politique administrative sur la conformité en matière de financement politique*.[2] Conformément à cette politique, les questions moins graves sont traitées au moyen de mesures administratives, plutôt que par un renvoi au commissaire. Suite à la récente séparation du commissaire aux élections fédérales d'Élections Canada qui a résulté de l'entrée en vigueur de la loi sur l'intégrité des élections en 2014, cette politique est en cours de révision.

Dans les cas qui ne sont pas traités par le biais de la politique administrative sur la conformité, les sanctions, dépendant de la gravité de l'infraction, peuvent aller de l'interdiction faite à un membre du Parlement de voter ou de siéger et de l'inéligibilité d'un individu pour les scrutins futurs à des amendes pouvant atteindre 100,000 CAD, voire des peines d'emprisonnement.

Intégrité

La fonction publique du Canada dans son ensemble est tenue de respecter le Code des valeurs et de l'éthique des fonctionnaires, ainsi que la Politique sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat. De surcroît, les lobbyistes (personnes rémunérées pour communiquer avec les titulaires d'une charge publique fédérale) sont assujettis à la *Loi sur le lobbying* et au code de conduite visant à accroître la transparence et l'obligation de rendre compte et à renforcer la confiance du public en l'intégrité des prises de décision du gouvernement.

En outre, la Commission de la fonction publique est chargée de protéger l'impartialité politique de la fonction publique et de surveiller la participation des fonctionnaires à des activités politiques, notamment :

- en conseillant les fonctionnaires sur la participation à des activités politiques ;
- en accordant la permission de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale, territoriale ou municipale ;
- en menant une enquête sur toute allégation de participation à des activités politiques irrégulières, et en prenant des mesures correctives lorsque l'allégation est fondée.

Les employés d'Élections Canada doivent également s'engager à respecter un code de déontologie distinct et supplémentaire qui tient compte de l'environnement particulier dans lequel ils exercent en raison du caractère sans équivalent du mandat confié au Directeur général des élections dans la démocratie canadienne. Selon ce code, ils doivent se conduire de manière à préserver et à rehausser la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du processus électoral.

Les administrateurs électoraux (directeurs du scrutin, directeurs adjoints du scrutin et directeurs adjoints du scrutin supplémentaires) sont tenus par la loi de respecter un code de déontologie professionnelle émis par le Bureau du Directeur général des élections, qui précise qu'ils ont le devoir d'agir de manière à ce qu'ils puissent subir l'examen public le plus minutieux. Les obligations de ce code s'étendent à toutes les opérations et tous les actes accomplis par les administrateurs électoraux pendant la durée de leur mandat, que ce soit ou non dans l'exécution de leurs fonctions d'administrateurs électoraux.

À ce stade, il n'existe pas de code de déontologie pour les partis politiques et les entités qui en dépendent. Cette situation est liée au postulat ancien selon lequel les partis politiques réglementent leur propre conduite et, s'ils franchissent des limites déontologiques, le processus électoral et, plus généralement, politique permet d'y remédier. En 2014, le directeur général des élections a recommandé au Parlement d'envisager l'instauration d'un code de déontologie pour les partis politiques.

Défis et risques

Au fil des ans, le système électoral du Canada s'est doté d'un cadre régulatoire complexe, raffiné et détaillé visant à exiger plus de comptes des entités politiques et à accroître leur transparence. La complexité de ce système est devenue un immense défi, car les campagnes électorales sont généralement conduites par des bénévoles. Dans l'exercice de ses responsabilités et pour conseiller les entités concernant les dispositions en vigueur en matière de financement politique, Élections Canada a élaboré plusieurs outils et mis en œuvre divers programmes de formation en vue d'aider les entités politiques à comprendre les dispositions de la loi et à s'y conformer.

Autre défi : si les candidats, les candidats à l'investiture et les candidats à la direction sont tous tenus de fournir des documents d'information concernant les dépenses qu'ils déclarent, les partis enregistrés ne sont pas soumis à la même obligation. La législation récente a partiellement compensé cet état de fait en ajoutant des audits externes de conformité des rapports de dépenses électorales présentés par les partis politiques. Cependant, la transparence du financement des partis politiques et la capacité du directeur général des élections à contrôler la conformité aux règles demeurent très limitées, en dépit du fait que les dépenses électorales des partis politiques sont fortement subventionnées.

Enfin, la non-application de la *Loi électorale du Canada* ne peut être sanctionnée que par des tribunaux pénaux, et non par des sanctions administratives, même pour les affaires purement régulatoires. De ce fait, seule une infime part des cas de non-conformité sont sanctionnés. Le site internet d'Élections Canada contient une liste des principales affaires judiciaires liées à la législation électorale fédérale.

Notes

1. La limitation des contributions et des prêts s'applique au total des contributions, au solde impayé des prêts souscrits pendant la période de contribution et au montant de tout cautionnement de prêt effectué pendant la période de contribution et engageant encore l'intéressé. La somme de ces trois montants ne put dépasser le plafond de contribution.
2. La politique administrative sur la conformité en matière de financement politique est présentée sur le site d'Élections Canada.

Chapitre 7

Chili

Par Mme Pamela Figueroa Rubio
Directrice de la division des études

M. Francisco Espinoza Rabanales
Conseiller à la division des études

Ministère-secrétariat général de la Présidence

Cette étude de cas présente les projets de réforme du financement politique et du contrôle des élections en République du Chili, que le gouvernement de la Présidente Michelle Bachelet a proposés. Elle détaille les mesures visant à augmenter le financement public, à garantir la transparence financière et à introduire des sanctions efficaces en cas d'infraction.

Introduction

Le chapitre qui suit vise à présenter en détail le projet de loi défendu par la Présidente Michelle Bachelet (2014-18) sur le renforcement et la transparence de la démocratie, qui est actuellement examiné par le Congrès du Chili et qui prendra force de loi de la République au second semestre 2015. Au Chili, le système actuel de financement des partis politiques et des candidats est régi par la loi n°19884 sur la transparence, les limites et le contrôle des dépenses de campagne. Le but de cette loi est de contrôler les dépenses de campagne, à savoir tout paiement effectué pour financer des équipements, des locaux, les partis politiques et les candidats.

La structure de financement prévue par la législation actuelle ne s'applique que pendant la période allant de la date limite de déclaration de candidature au jour du scrutin concerné. Seuls les montants décaissés au cours de cette période sont considérés comme des dépenses de campagne.

La législation actuelle associe financement public et financement privé. Le financement public correspond aux contributions et remboursements de l'État concernant les dépenses électorales engagées par les candidats et les partis, sous réserve de la présentation des factures. Le financement privé, en revanche, correspond aux financements accordés à un parti ou à un candidat sous forme de subventions, de prêts ou de tout autre accord libre, qu'ils soient ou non utilisés pour couvrir des dépenses électorales. La loi en vigueur plafonne les contributions de particuliers aux campagnes électorales à 2,000 UF (1 UF valant environ 40 USD) par candidat ou parti politique, et à 10,000 UF pour plusieurs candidats et partis politiques.

Pour renforcer la transparence et le financement politique, néanmoins, la loi n°19884 prévoit un certain nombre de restrictions qui ont principalement trait à trois domaines : *i)* les faibles pouvoirs de contrôle du Service électoral ; *ii)* une définition restrictive des informateurs qui empêche les citoyens de porter plainte ; *iii)* elle érode le principe de contrôle et de transparence des recettes et des dépenses électorales.

Cette mesure traduit les recommandations d'organisations internationales ainsi que les diverses propositions qui sont nées du débat sur le développement et l'amélioration de la démocratie au Chili depuis 2000. Dans le but particulier d'agir sur les trois variables-clé qui ont été diagnostiquées comme étant les principaux domaines à améliorer, cette mesure concentre ses efforts sur trois piliers essentiels du fonctionnement du système démocratique : l'équité, la transparence et le contrôle démocratique.

Pour que les conditions de la participation politique soient équitables, l'État doit assumer un rôle plus volontariste afin de créer un contexte propice à la participation et à la concurrence d'acteurs politiques divers et égaux en équilibrant les règles du jeu de sorte que les inégalités d'accès au financement ne constituent plus un élément déterminant du résultat des élections et que l'inégalité économique ne se traduise pas en inégalité politique.

Parallèlement, la transparence joue un double rôle dans la vie politique. En matière de corruption, d'une part, elle est un facteur de dissuasion ; d'autre part, elle garantit le contrôle démocratique et citoyen des fonds publics. En politique, la transparence est indispensable pour veiller à ce que les intérêts particuliers ne prévalent pas sur l'intérêt général.

À elle seule, néanmoins, la transparence ne suffit pas à immuniser l'action politique contre les conflits d'intérêts. Elle vise à prévenir et traiter les éventuels conflits d'intérêts, mais il convient de les proscrire dans toute activité politique. Pour ce faire, il faut adopter des règles interdisant aux institutions qui défendent des intérêts purement commerciaux ou privés de s'impliquer en politique. De plus, il est indispensable de mettre sur pied un mécanisme efficace de suivi de l'application de ces règles, ce qui suppose de renforcer le contrôle et les sanctions afin de susciter un effet dissuasif qui favorise le respect des règles démocratiques.

Tout ce qui précède est au cœur du projet de réforme politique et reflète une volonté d'élever la démocratie chilienne au niveau des normes les plus élevées de probité et de transparence, d'équité de la compétition politique et de contrôle des principaux acteurs politiques afin, ce faisant, de renforcer la légitimité et la stabilité du système politique chilien.

État des lieux/diagnostic

Le Chili entreprend actuellement des réformes majeures, car une démocratie doit se doter d'institutions capables de s'adapter aux nouveaux défis. De ce point de vue, l'un des défis majeurs à relever consiste à donner une valeur nouvelle à l'activité politique et à accroître son rôle dans la société.

Ces dernières années, le Chili comme d'autres pays ont connu une forte désaffection à l'égard des partis et des responsables politiques. Cela s'explique principalement par le sentiment que l'argent joue un rôle excessif en politique.

Il est incontestable que l'action politique entraîne des coûts de fonctionnement qui doivent être couverts. Le premier tour de la dernière élection présidentielle, par exemple, a coûté 10,623,534,969 CLP, tandis que le montant total des dépenses engagées dans le cadre des campagnes législatives s'élevait à 14,104,479,095 CLP, et à 11,128,078,256 CLP pour les élections sénatoriales. Ces montants englobent l'intégralité des dépenses engagées par tous les candidats lors de chacune de ces élections. Il est indispensable que ce soit le système démocratique qui contrôle l'argent, et non l'inverse (Moboji, 2003). En ce sens, la réglementation du financement, y compris de sa structure institutionnelle, produit un effet direct sur la création de possibilités, d'obstacles et d'incitations dans la manière dont les acteurs politiques se comportent et, du même coup, dont la démocratie fonctionne. De ce point de vue, il est essentiel de faire de la lutte contre la corruption et la circulation de fonds illicites des priorités des grands objectifs des systèmes de financement politiques pour garantir le caractère équitable de la compétition, pour contrôler l'effet que produisent l'argent et les ressources matérielles sur les résultats de la représentation politique, pour protéger comme il se doit la liberté d'expression et d'association, pour renforcer la transparence et pour restreindre les possibilités de trafic d'influence (PNUD, 2015).

En se dotant d'une législation adaptée à ces objectifs, le Chili se donnera les moyens d'adopter des normes internationales et de créer des mécanismes démocratiques qui se traduiront par un renforcement du contrôle et de la transparence des activités liées à la vie politique.

Actuellement, la législation qui régit la relation entre argent et politique est en débat au Parlement chilien. Notons toutefois que ce débat n'est pas nouveau : il remonte à 2000, lorsque les premières règles et normes relatives à la relation entre le secteur public et le monde privé sont apparues sous la présidence de Ricardo Lagos (2000-06). Le processus

s'est poursuivi de manière progressive et continue d'avancer aujourd'hui sous la présidence de Michelle Bachelet (2014-18), qui a pris un engagement concret afin de promouvoir un programme de probité, de transparence, de modernisation de l'État et de renforcement de la démocratie qui vise à améliorer les normes de qualité de la démocratie dans le pays. Pour concrétiser cet engagement, le projet de loi sur le renforcement de la démocratie et de la transparence a été transmis au Congrès en décembre 2014. Il vise à renforcer le système démocratique chilien en introduisant des normes élevées de transparence, de contrôle et de financement public des activités politiques et électorales afin qu'un service public adéquat soit fourni aux autorités et aux partis politiques.

Fondé sur une analyse détaillée de la situation politique et sociale, ce projet de loi tient compte des recommandations formulées par plusieurs agences internationales en matière de bon fonctionnement et de développement des démocraties contemporaines. En effet, l'élévation de la qualité démocratique entretient un lien étroit avec la recherche d'une plus grande égalité sociale, avec une lutte efficace contre la pauvreté et avec l'élargissement des droits des citoyens. La conviction qu'il faut offrir de nouveaux outils renforçant l'égalité de la participation politique est si profondément ancrée qu'il a été proposé d'ériger des principes institutionnels visant à améliorer l'équité de l'accès aux fonctions de représentation du peuple.

Le besoin de renforcement de la démocratie et de transparence

Après 25 années de reconstruction démocratique, la société chilienne a évolué rapidement et des notions qui faisaient autrefois débat constituent aujourd'hui le socle des règles qui régissent un État ouvert, transparent et participatif. C'est précisément en regard de cette évolution que les institutions du pays sont à la traîne de cet élan national. Il est désormais possible de donner corps à l'une des méthodes les plus concrètes visant à amender la loi pour renouveler et renforcer l'encadrement de l'activité politique, afin d'améliorer les conditions d'accès et la compétition électorale, de revitaliser le rôle des partis politiques en tant que leviers des intérêts de la société, et d'établir des règles strictes de transparence, d'arrangement et d'accès à l'information produite par les partis politiques concernant les ressources publiques qu'ils reçoivent.

Cette action porte sur les trois éléments essentiels susmentionnés pour répondre à la demande récurrente du public concernant les pouvoirs publics et le système politique dans son ensemble :

1. Améliorer la qualité de la vie politique :
   a) promouvoir la gouvernance démocratique et renforcer le système politique.
2. Renforcer le rôle des partis dans l'intérêt du bien commun :
   a) approfondir l'institutionnalisation des partis politiques, l'émergence d'une nouvelle génération de dirigeants et le lancement de projets à long terme
   b) renforcer la légitimité des partis politiques pour en faire des vecteurs de l'intérêt général de la société.
3. Renforcer le rôle de promotion de la démocratie des pouvoirs publics :
   a) améliorer les normes de transparence et de contrôle pour répondre aux nouvelles demandes des citoyens et pour que ceux-ci sachent comment les partis politiques sont financés et comment ils dépensent leur argent.

Tous les systèmes démocratiques sont fondés sur le postulat qu'un développement adéquat nécessite que les partis politiques s'appuient sur un système de financement qui respecte les principes de transparence et d'égalité politique afin de créer des conditions institutionnelles claires et concrètes permettant de renforcer l'équité d'accès aux fonctions électives.

C'est pourquoi l'égalité de la participation aux processus démocratiques et la concrétisation des droits à la participation politique ne sont effectives que lorsque le système de financement politique interdit les contributions de personnes susceptibles d'influencer le comportement et les décisions ultérieures de ces entités et autorités. Plusieurs organisations internationales partagent ce point de vue, comme l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), Transparency International et le Conseil de l'Europe, qui ont cherché à établir et à promouvoir des normes internationales fondamentales pour réglementer le financement public des partis politiques et des candidats, pour limiter les contributions de personnes morales au motif que l'influence politique des intérêts privés doit être contrôlée et, ce faisant, pour encourager l'autonomie des partis concernant un éventuel accaparement par des intérêts privés en réduisant la corruption et les trafics d'influence indus, et en renforçant la confiance, le cadre institutionnel et la transparence des partis politiques et des autorités démocratiquement élues.

Promouvoir l'équité des règles du jeu : l'équité de la compétition politique

Augmentation du financement public

Doubles contributions publiques aux partis politiques

Un fonds permanent des contributions aux partis politiques sera créé. Son objectif sera de renforcer le rôle public des partis politiques et de leur permettre de développer leurs activités de recherche ainsi que l'éducation civique, entre autres.

Outre ce qui précède, il prévoira que 10% des fonds reçus par les partis seront consacrés aux activités visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique.

Un plafond de dépenses de campagne est également fixé à la baisse en déterminant une réduction propre à chaque catégorie d'élections.

L'objectif est de rendre les campagnes plus sobres, de sorte que les dépenses publicitaires, les émissions de radio et les pancartes de rue n'envahissent pas la vie quotidienne des villes. Cette mesure est un défi pour les candidats, qui devront trouver de nouvelles manières de faire campagne et de convaincre les citoyens du bien-fondé de leurs idées politiques.

Encadrement du financement privé

La contribution qu'un candidat peut consentir en faveur de sa propre campagne est plafonnée, de telle sorte que la fortune individuelle ne soit pas un avantage pour quiconque brigue un mandat électif. De ce point de vue, les idées sont privilégiées par rapport à l'accès aux financements de campagne en tant que tels.

Les contributions de personne morales sont interdites. Les raisons qui justifient la réglementation et l'élimination progressive de ces contributions sont liées tout à la fois à des arguments normatifs et à la nécessité de concrétiser la notion d'équité. Compte tenu de leur nature juridique, en effet, les personnes morales n'ont pas le droit de vote et, de

surcroît, représentent généralement des intérêts plutôt que des préférences. Leur objectif est d'accroître leurs biens et ce n'est qu'à ces fins qu'elles peuvent entretenir un lien avec le système politique.

Le plafond des contributions que les particuliers peuvent accorder aux campagnes politiques est diminué. Il s'agit de veiller à ce que les dons d'un particulier à un candidat ne permettent pas ultérieurement au donateur de faire pression sur l'élu.

Les dons anonymes sont réglementés et les contributions réservées sont supprimées. De plus, la publicité électorale est interdite dans les lieux publics et la promotion électorale n'est exceptionnellement autorisée dans certains parcs publics que si elle a été préalablement approuvée par le Service électoral après que le conseil municipal a rédigé un rapport à cet effet.

Enfin, la réglementation des dépenses des partis politiques et des candidats dans les médias est établie. Elle prévoit que les organes de presse et les chaînes de radio ne peuvent diffuser des publicités électorales que s'ils informent le SERVEL de leurs tarifs dans les délais prescrits par la loi, ce qui les dissuade de fixer des tarifs discrétionnaires qui pourraient favoriser tel parti ou tel candidat au détriment des autres.

Grâce aux dispositions susmentionnées, le rôle de l'argent dans la démocratie est limité, puisque le montant que les candidats et les partis sont autorisés à dépenser en campagne est amputé et que la dépendance aux contributions privées et leur impact dans les campagnes électorales sont réduits.

Garantir plus de transparence

Pour pouvoir recevoir des contributions au titre du financement public, les partis politiques doivent désigner un gestionnaire général des fonds établi au Chili, qui sera personnellement responsable de tout abus (au civil ou au pénal) de fonds publics accordés au parti. D'autre part, les partis sont tenus de rendre publics à tout moment, sur leurs sites internet, l'ensemble des informations disponibles concernant leur financement privé : bilan mensuel des recettes et des dépenses, mises à jour trimestrielles, ventilation par catégories spécifiques. Toutes les contributions, qu'elles soient publiques ou privées, doivent être rendues publiques.

La transparence de la vie politique dissuade la commission d'actes de corruption et permet le contrôle citoyen. Là est la clé permettant de veiller à ce que les intérêts privés ne prévalent pas sur l'intérêt général. C'est pour cette raison que les dons anonymes ne peuvent pas dépasser de faibles montants, lesquels varient selon le type d'élection.

En la matière, les pays membres de l'OCDE ont adopté des règles similaires afin de promouvoir la transparence et la confiance envers les partis politiques. L'une de ces mesures a trait à la réglementation des contributions financières provenant de donateurs privés, afin de garantir la transparence des dons, d'éviter de nuire aux activités politiques et de veiller à l'indépendance des partis politiques (OCDE [2011], Intégrité et Transparence dans le Financement politique).

Intégrité

Au Chili, il existe plusieurs mécanismes destinés à garantir l'intégrité du service public. Trois d'entre eux sont à noter compte tenu de l'effet qu'ils ont sur l'activité des

agents publics et sur la manière dont les citoyens peuvent exercer leur contrôle sur leurs représentants :

1. La loi sur l'accès à l'information publique (2008) oblige les autorités et les fonctionnaires de l'administration publique à se conformer strictement au principe de transparence dans le service public, c'est-à-dire à respecter et à promouvoir la publicité des lois, des résolutions, des procédures et de la gestion des documents ainsi que de toutes les informations de base, et à faciliter l'accès de toute personne à ces informations, soit en publiant les données susmentionnées en ligne (transparence active), soit en donnant la possibilité à toute personne de demander un ensemble complet de documents pertinents conformément aux dispositions de la loi (transparence passive).
2. La loi sur les lobbies, qui réglemente les groupes de pression et la représentation d'intérêts particuliers auprès des autorités et des responsables publics, constitue une innovation qui fournit des outils permettant de renforcer la transparence de l'exercice des activités publiques. L'entrée en vigueur de cette loi s'est traduite par un profond changement de la relation entre l'État et le peuple, dans la mesure où elle établit les devoirs des autorités et des agents publics (qui ont le statut de « sujets passifs ») et prévoit l'enregistrement et la publicité : *i)* des réunions et des auditions sollicitées par des lobbyistes et des représentants d'intérêts particuliers afin d'influencer une décision publique ; *ii)* de tous les déplacements effectués dans l'exercice de fonctions publiques ; *iii)* de tous cadeaux reçus en tant qu'autorités ou agents officiels.
3. La déclaration d'avoirs et d'intérêts vise à étendre l'obligation légale qu'ont les hauts fonctionnaires de prouver au public qu'ils ne sont sujets à aucun conflit d'intérêt avant d'exercer leurs fonctions dans les divers départements de l'État. Cette mesure a été approfondie grâce à la loi sur la probité dans le service public, qui élargit le champ des sujets contraints de déposer une déclaration de patrimoine et d'intérêts. Ces déclarations sont l'un des mécanismes permettant d'établir un lien clair et étroit entre l'autorité et les fonctionnaires soumis au contrôle du public. Elles consolident la culture de la transparence et de la probité dans l'administration publique et dissuadent de se livrer à des pratiques de corruption et d'abus, parce qu'elles permettent au public d'être informé de la situation financière des déclarants.

Contrôle, application de la loi et supervision

Aujourd'hui, les organes électoraux constituent l'une des principales solutions permettant de garantir, de superviser, de contrôler et de sanctionner des élections ouvertes, propres et équitables, et de susciter et renforcer la confiance envers les élections, jouant du même coup un rôle essentiel dans la consolidation de la démocratie. Lors de chaque processus électoral, ces « fournisseurs de légitimité » résolvent les litiges qui se produisent parfois dans les démocraties modernes.

À l'évidence, pour garantir l'efficacité des règles, il ne suffit pas de déterminer qu'un acte est illégal ; encore faut-il disposer d'un système adéquat de contrôle, de supervision et de sanction, qui doit s'appuyer sur un solide cadre institutionnel permettant à l'organisme en question de superviser la pleine application de la réglementation.

Dans le cas chilien, c'est le Service électoral (SERVEL) qui est l'organe suprême d'administration des élections, et l'une de ses fonctions spécifiques consiste à veiller au respect de la loi électorale. La mission de contrôle des déclarations financières des candidats et des partis politiques, en particulier, relève exclusivement de cet organe. En 2013, le Service électoral se composait de 276 employés permanents, auxquels s'ajoute en période électorale une hausse exponentielle de personnes chargées de fonctions spécifiques à ce moment. Au sein du personnel permanent, 80 employés, soit 29% du total, sont des administrateurs, les 71% restants étant des agents techniques, administratifs et de soutien. Les capacités actuelles du SERVEL sont limitées puisqu'il ne s'agit pas d'un organe disposant d'une réelle compétence de contrôle et, en pratique, il ne joue qu'un rôle principalement administratif. Pour que cela change, il est indispensable que le nouveau Service électoral puisse exercer son contrôle et imposer des sanctions avant, pendant et après les élections, en particulier en matière de financement des campagnes. L'objectif est de renforcer l'organe de supervision et de lui céder concrètement des pouvoirs et des capacités réelles afin qu'il suive et contrôle l'application de la loi, de sorte que les règles puissent s'appliquer à tous.

Dans ce contexte, la réforme de l'organe électoral chilien visant à étendre ses capacités institutionnelles semble impérative pour atteindre un niveau plus élevé de légitimité et pour améliorer la qualité de la démocratie. Le projet de loi identifie cette lacune du système et répond au besoin de renforcer la transparence et la légitimité du processus électoral en créant un cadre institutionnel adapté dont les obligations renforcent et consolident la démocratie.

Compte tenu du rôle de protection de la transparence des processus électoraux qu'il joue en démocratie, il faut que cet organe soit fort et doté de pouvoirs de contrôle et de sanction appropriés. Pour ce faire, les réformes politiques en cours visent à doter le SERVEL des outils nécessaires pour contrôler efficacement l'application des règles encadrant le financement de la démocratie. Pour contrôler les dépenses de campagne, cet organe de supervision doit être doté des pouvoirs lui permettant de vérifier les déclarations et de conduire et ordonner des audits des déclarations annuelles de comptes publics, et il doit être autorisé à pénétrer dans les locaux des partis politiques et des candidats et à accéder à leurs registres de comptes et autres pièces comptables afin de contrôler la situation financière des sujets qui relèvent de sa supervision, entre autres, en période de campagne comme le jour du scrutin. C'est la seule méthode permettant à un contrôle *in situ* et *ex post* de produire des effets dissuasifs sur tout comportement s'écartant de la loi et d'inciter les partis et les campagnes électorales à mieux faire.

Les sanctions, outil d'application de la loi

Le mécanisme proposé pour garantir la pleine application des règles consiste à prévoir une série de sanctions, principalement financières, en fonction de l'infraction commise.[1] Ainsi, le renforcement de l'organe de supervision s'appuiera sur un solide système de sanctions, un domaine dans lequel notre pays était mal outillé en raison de l'incapacité déjà mentionnée du SERVEL à conduire des audits.

L'objectif est de prévoir une procédure administrative et disciplinaire générale qui permettra au SERVEL de déterminer les pénalités dont le parti ou le candidat en infraction devra s'acquitter en tenant compte d'un ensemble de facteurs – dommages causés aux biens publics ou nombre d'infractions, par exemple. En outre, des pénalités seront prononcées à l'encontre des candidats et des gestionnaires généraux des fonds de

partis politiques qui obtiennent des contributions de l'État grâce à des déclarations fausses ou trompeuses.

De ce point de vue, la relation entre le SERVEL, qui est l'organe chargé de la gestion des élections, et la Cour électorale (TRICEL) qui, dans le système juridique chilien, certifie les élections nationales, résout les litiges et proclame les vainqueurs des élections, est de plus en plus importante.

Pour se doter d'un solide organe de suivi et de contrôle, il est impératif de coordonner les travaux de ces deux entités. En ce sens, le projet prévoit que dans les cas où les infractions à la loi commises par les partis peuvent se traduire par une suspension, une dissolution ou l'interdiction de pourvoir des postes de direction, c'est la TRICEL qui sera compétente pour résoudre l'affaire.

Mesures concrètes visant à répondre aux citoyens et à adopter des normes internationales concernant le lien entre argent et politique

Modifications des dépenses de campagne et des contributions aux campagnes :

- Doubles contributions publiques aux partis politiques.
- En période de campagne, le plafond des dépenses électorales est réduit.
- Les personnes morales ne sont pas autorisées à faire des contributions aux campagnes électorales.
- Les contributions des personnes physiques sont réglementées par la baisse du plafond du montant qu'un particulier peut donner à un ou plusieurs candidats ou partis pendant une campagne.
- Les contributions des candidats en faveur de leurs propres campagnes sont réglementées.
- Il est instauré des règles de transparence en vertu desquelles toutes les contributions en faveur de candidats ou de leurs partis consenties pendant la période de campagne électorale doivent être effectuées en utilisant le site internet du Service électoral. Il est précisé que les contributions publiques doivent être ouvertes et transparentes.
- Aucun parti ne peut attribuer un contrat de services à des entreprises qui ne respectent pas les normes du travail.
- En cas d'amende impayée, aucun remboursement correspondant au nombre de votes obtenus ne sera accordé.
- Enfin, les contributions aux instituts de formation politique sont réglementées : il est prévu qu'elles soient publiques et qu'elles ne puissent provenir que de partis politiques ou de particuliers.

Réglementation de la publicité électorale dans le respect de la justice et des citoyens :

- La notion de dépenses électorales est étendue : elle ne se limite plus aux dépenses qui visent à influencer le vote, mais englobe aussi celles qui servent à faire la promotion des candidats.
- Une période 90 jours est prévue pour mener campagne dans la presse écrite et à la radio, et une autre de 30 jours pour mener campagne sur la voie publique.

- Le rôle de la radio comme média et pouvoir de diffusion est renforcé, afin de multiplier les possibilités de débat radiophonique et de diffuser des messages d'information concernant les élections.
- Les chaînes de radio ont obligation de rendre compte de leurs tarifs au Service électoral.
- L'utilisation de l'espace public est réglementée lorsque l'installation de documents électoraux est permise.

En matière de contrôle et de sanctions :

- Les pouvoirs du Service électoral et les normes d'audit sont renforcés.
- Un système de sanctions et d'efficacité plus sévère est créé ; il comprend des sanctions telles que la révocation en cas de non-respect de la réglementation.

S'agissant des contributions permanentes aux partis politiques :

- Un fonds des contributions permanentes aux partis politiques est créé pour renforcer le rôle public des partis et leur permettre de développer leurs activités de recherche ainsi que l'éducation civique, entre autres.
- Outre les dispositions susmentionnées, il est prévu qu'au moins 10% des fonds reçus par les partis soient consacrés aux activités visant à promouvoir la participation des femmes à la vie politique.

Défis

L'amélioration du système de financement des partis politiques doit s'insérer dans le débat sur le système politique dans son ensemble. Le succès de toute réforme dépend principalement de la capacité du Gouvernement et du Congrès à adopter une vision d'ensemble du système politique, comme c'est déjà le cas avec la présentation du projet de consolidation institutionnelle du Service électoral qui vise à renforcer les partis politiques, et avec l'autonomie constitutionnelle déjà acquise de cet organe d'administration et de gestion des élections.

Le choix d'un calendrier politique adapté est un problème complexe et constitue le principal obstacle à lever pour doter le Chili d'un système politique moderne qui puisse répondre à une société nouvelle et dans lequel les institutions et les processus fonctionnent de manière coordonnée pour satisfaire aux besoins des citoyens. Dans la mesure où les trois sujets que sont l'argent en politique (campagnes et partis), la réforme de la loi sur les partis politiques et le renforcement de l'organe de gestion des élections sont traités avec cohérence, les objectifs poursuivis dans le plan de réforme auront de grandes chances d'être atteints et le système politique y trouvera une plus grande légitimité en tant que coordinateur des intérêts de la société.

Note

1. Le projet de loi actuel établit une procédure de sanction administrative et fixe une série d'amendes pour infraction à la loi sur la transparence, la limitation et le contrôle des dépenses de campagne (loi n°19884). Ces amendes sont prononcées par le directeur du SERVEL et leur montant dépend du pourcentage des fonds donnés ou reçus qui sont illégaux.

   Outre la procédure de sanctions administratives appliquée par le SERVEL, notre système prévoit la possibilité d'imposer concomitamment les sanctions pénales appropriées aux candidats ou à leurs représentants pour les délits qu'ils auraient commis. Les infractions pénales les plus courantes dans ces affaires sont celles de fraude fiscale et de détournement de fonds publics, qui sont punies de peines d'emprisonnement et d'amendes une fois la culpabilité prononcée au terme d'une procédure judiciaire en bonne et due forme.

   Ainsi, la juridiction compétente peut juger des faits alors même que le SERVEL fournit les informations de base nécessaires. Au cours de la procédure judiciaire, il peut être ordonné aux parties de déclarer et de rassembler les documents afin qu'une sentence puisse être prononcée dans le strict respect des règles de procédure. Notons que le processus judiciaire se déroule – sentence comprise – indépendamment de ce que décide le SERVEL ; il peut donc arriver que l'un abandonne les poursuites tandis que l'autre déclare la culpabilité. La responsabilité pénale ne dépend pas des décisions administratives que prend le SERVEL.

   D'autre part, le Contrôleur général de la République peut engager une procédure disciplinaire au cas où un fonctionnaire ou une autorité publique sont impliqués dans des pratiques illégales. Dans ce cas, toute personne peut déposer la plainte correspondante à condition de présenter les données sur lesquelles elle est fondée.

Références

Mojobi, E. H. (2003), "África francófona", in Carrillo, M. et al., *Dinero y contienda político-electoral*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

PNUD (2015), « Exposé devant la Commission de la Constitution, la législation et la justice de la Chambre des députés », document disponible en espagnol à l'adresse suivante : www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/Minuta_PNUD_Financiamiento_Camara_Diputados.pdf.

Chapitre 8

Estonie

Par M. Vello Pettai

Professeur de science politique comparée, Université de Tartu

Membre de la Commission estonienne de supervision du financement des partis

Cette étude de cas présente la loi sur les partis politiques, qui constitue le cadre législatif du financement, de la réglementation et du contrôle des partis politiques et des candidats. Elle présente également la Commission estonienne de supervision du financement des partis, qui est l'organe de gestion des élections chargé de contrôler l'application de la loi sur les partis politiques.

Tableau général

L'Estonie est un pays post-communiste qui a peu à peu mis au point un système intégré de réglementation, de transparence et de contrôle du financement des partis politiques. Ce système est fondé sur l'allocation aux partis de crédits publics de montants généreux ; en revanche, les contributions d'entreprises sont interdites. Les partis sont donc protégés contre tout risque de politique de contrepartie. Toutefois, la question de savoir si ce système a produit un cartel de partis politiques dominants demeure controversée (Pettai, 2013). Il n'a pas non plus empêché certains partis de se livrer à des pratiques de campagne contestables comme l'utilisation des ressources des autorités locales pour conduire des campagnes électorales déguisées. La Commission estonienne de supervision du financement des partis joue un rôle central dans le contrôle des rapports financiers des partis politiques, mais aussi dans les enquêtes et les sanctions concernant les infractions à ces règles. La Commission n'est pas un organe pleinement autonome, puisqu'une majorité de ses membres sont issus des partis politiques eux-mêmes. Au cours de ses quatre premières années d'existence, néanmoins, elle a fait la preuve qu'elle était capable d'échapper à ces pièges et est parvenue à mettre au point une structure de contrôle rigoureuse et efficace.

En Estonie, le financement des partis politiques est régi par la loi sur les partis politiques adoptée dans sa version initiale en 1994 et dont les plus récents amendements datent de 2014. Cette loi régit les partis politiques sous tous leurs aspects, y compris leur fondation, leur enregistrement, leurs règles d'adhésion, leur dissolution et certaines questions de gouvernance interne. En outre, la loi fixe les règles de base du financement des partis ; autrement dit, elle détermine les catégories autorisées de recettes et de dépenses des partis, les règles de divulgation de leur financement et les procédures opérationnelles s'appliquant au principal organe de contrôle du financement des partis, la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CESFP). Notons qu'en Estonie, les candidats individuels et indépendants ont également le droit de se présenter aux élections législatives et aux élections locales ; de même, les alliances citoyennes et non partisanes peuvent présenter des candidats aux élections locales. Ces deux catégories sont régies par les règles de financement prévues dans la loi sur les partis politiques.

En Estonie, la réglementation du financement des partis est distincte de la gestion des élections. La Commission électorale nationale estonienne supervise l'organisation de toutes les élections, y compris le système propre à l'Estonie de vote électronique. Dans la mesure, cependant, où le financement des partis n'est pas exclusivement lié aux élections et aux campagnes, il a été jugé opportun que le contrôle de ce domaine soit effectué par un organe distinct.[1] Ce point de vue prend aussi sa source dans la manière dont le financement des partis était contrôlé entre le milieu des années 2000 et 2011, c'est-à-dire par une commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption qui n'était composée que de parlementaires. Autrement dit, la principale méthode de contrôle du financement des partis n'impliquait que des représentants des partis, et non pas seulement des experts, des juges et d'autres fonctionnaires indépendants.

Au milieu des années 2000, le financement des partis a suscité un vif intérêt dans l'opinion. Les méthodes mystérieuses auxquelles les partis avaient recours pour financer leurs campagnes électorales ont provoqué plusieurs scandales qui ont été très critiqués dans les médias, et qui ont incité le Chancelier de la justice (ou ombudsman) à déposer une demande spécifique de révision constitutionnelle au motif que l'incapacité du Parlement à mettre au point une réglementation efficace du financement des partis

constituait une violation des principes de bonne gouvernance édictés dans la constitution du pays. Après quatre années de querelles, le Chancelier de la justice a perdu son appel. Cela étant, le débat a fini par donner lieu à un réexamen approfondi de la loi sur les partis politiques.

En avril 2011, la Commission estonienne de supervision du financement des partis a été créée en tant qu'organe de contrôle indépendant (relevant du droit administratif) chargé de recueillir les rapports des partis et les autres rapports sur le financement électoral, de contrôler leur exactitude, d'instruire les plainte relatives au financement des partis et de prononcer des sanctions administratives, voire de solliciter des amendes pénales lorsque la réglementation du financement des partis avait été enfreinte. Le mandat de la Commission était donc clair : elle devait suivre et contrôler un vaste éventail de questions liées au financement politique.

De plus, la composition de la Commission est plus large que celle de la commission parlementaire de lutte contre la corruption qui supervisait auparavant le financement des partis. La Commission est composée de représentants de chaque parti siégeant au Parlement. (Entre 2011 et 2015, ils étaient quatre ; depuis mars 2015, ils sont six). En outre, ces représentants ne sont pas nécessairement parlementaires ou ministres du gouvernement et, idéalement, ne siègent pas dans les organes dirigeants de leur parti. L'idée est donc que ces représentants exercent en tant qu'individus autonomes, et non comme délégués ou porte-voix des intérêts de leur parti. La Commission comprend également trois experts : l'un est désigné par le Chancelier de la justice, le deuxième par la Commission électorale nationale et le troisième par le Contrôleur aux comptes. La Commission reçoit l'appui d'un conseiller administratif et d'un conseiller juridique.

Au cours de ses quatre premières années d'exercice, la CESFP a bâti un mécanisme efficace et transparent de déclaration financière, établi de nombreux précédents en termes de pouvoir d'enquête et de sanction, et acquis une réputation de crédibilité et d'intégrité aux yeux du public et de la plupart des responsables politiques. Inutile de préciser que le financement politique demeure une question controversée en Estonie, certains partis prônant la réduction drastique des sommes que les partis reçoivent du budget de l'État. De même, la plupart des enquêtes de la Commission ont trait à un parti en particulier (le Parti du Centre), ce qui lui a valu d'être parfois accusée de partialité dans ses activités. Cependant, tous les grands partis estoniens ont un jour ou l'autre été soumis aux contrôles de la Commission, et aucun d'entre eux n'a exprimé le souhait de modifier ou de boycotter le système.

Application pratique de la réglementation du financement politique

Équité des règles du jeu

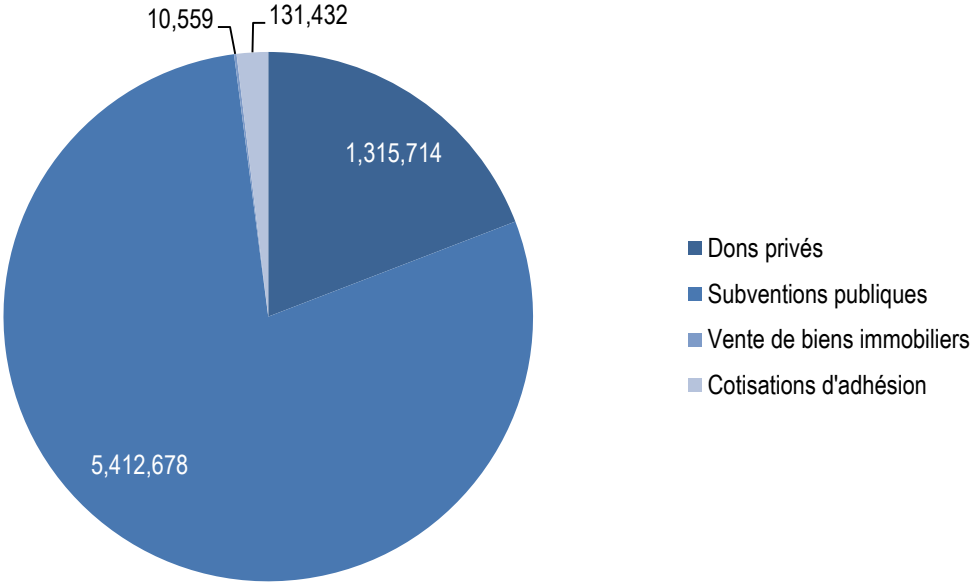
L'Estonie, un pays post-communiste, a développé sa démocratie par étapes au fil des vingt-cinq dernières années. L'un des principaux jalons de ce processus fut la décision prise en 2003 d'interdire aux entreprises privées et aux autres personnes morales d'effectuer des contributions monétaires en faveur des partis politiques et, concomitamment, de tripler le montant du financement public des partis. Cette décision s'appuyait sur l'idée communément admise selon laquelle un financement public élevé des partis politiques permet de les immuniser contre les intérêts privés et particuliers et, du même coup, d'améliorer la gouvernance. C'est pourquoi l'Estonie a instauré le financement public des partis dès 1996 bien qu'à ses débuts, le système soit demeuré modeste et qu'il ait coexisté avec un système de dons de particuliers et d'entreprises.

Lorsque la décision a été prise en 2003 d'interdire le financement d'entreprise, le financement public a été porté de 20 millions de kroons (1.28 million EUR) à 60 millions (3.84 millions EUR). En 2008, ce montant est même passé à 90 millions de kroons (5.75 millions EUR) et, en 2015, le montant total du financement public s'élevait à 5.4 millions.

Cette évolution s'est accompagnée d'une diminution en conséquence de la part du financement privé des partis politiques. Auparavant, les partis tiraient jusqu'à 90% de leurs revenus des adhérents et de mécènes privés (Sikk, 2006, p.74) ; en 2014, environ 80% de leur financement provenaient des crédits de l'État. Par ailleurs, 18% provenaient de contributions de particuliers et à peine 2% des cotisations d'adhésion officielles (Graphique 8.1).

Graphique 8.1. **Sources de revenus des partis politiques en Estonie, 2014**

En EUR



Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

La question de savoir jusqu'à quel point ce système essentiellement public de financement des partis équilibre les règles du jeu reste ouverte. Tout d'abord, le système répartit les fonds en fonction de la représentation des partis au Parlement et permet donc aux grands partis électoraux de dépenser davantage au cours d'une législature – et, de ce fait, de préserver leur avantage politique. Ensuite, le système a beau prévoir que des fonds soient accordés aux partis non représentés au Parlement, il s'agit toutefois de montants dérisoires par rapport à ceux que perçoivent les partis parlementaires. Jusqu'en 2014, les partis échouant de justesse à atteindre le seuil électoral de 5% ne recevaient qu'une infime fraction du montant alloué aux partis siégeant au Parlement (15,978 EUR contre 320,406 EUR). Les partis n'obtenant qu'entre 1% et 4% des voix, quant à eux, ne recevaient que 9,587 EUR par an. Toutes ces sommes sont à mille lieues du montant (plus de 1 million EUR) qu'un parti recevrait en détenant une vingtaine des 101 sièges du Parlement estonien.

En 2014, un long débat public sur le caractère ouvert du système politique estonien a débouché sur une modification du mécanisme de financement des partis visant à accorder davantage de fonds aux partis non parlementaires.[2] Toutefois, le montant total du financement public des partis est demeuré inchangé. La question a été au cœur de la campagne menée par un nouveau parti politique, le Parti libre, qui est parvenu à faire élire des députés en mars 2015. L'une de ses principales revendications consistait à diviser par deux le montant du financement accordé aux partis politiques. Après les élections, le Premier ministre Taavi Rõivas a invité ce parti nouveau venu à participer à des négociations en vue de former une coalition. Or, la négociation a précisément achoppé sur cette question du financement des partis, et le Parti libre a fini par rejoindre l'opposition.

Lors des élections de mars 2015, les partis et les candidats ont déclaré avoir dépensé environ 6 millions EUR (Koch, 2015 ; CESFP). Ce montant est approximatif et repose sur deux sources. D'une part, les partis sont tenus, un mois après le scrutin, de présenter à la CESFP un rapport détaillant toutes les dépenses électorales personnellement engagées par les candidats se présentant sur des listes de partis ou à titre indépendant. Ces montants figurent dans le Tableau 8.1.

Tableau 8.1. **Dépenses électorales personnellement engagées par des candidats se présentant sur des listes de partis ou à titre indépendant, élections de 2015 au Riigikogu, Estonie**

Catégorie de dépenses	PC	PSD	PR	UPPRP	PL	PPC	Autres partis	Candidats indépendants	Total
Dépenses publicitaires	173 874	40 977	27 598	129 678	6 688	7 465	4 474	4 275	395 031
TV	*24 808*	*240*	*3 888*	*19 993*	*0*	*0*	*0*	*0*	*48 930*
Radio	*8 004*	*6 883*	*1 239*	*11 169*	*230*	*0*	*732*	*0*	*28 259*
Internet	*3 838*	*3 915*	*1 384*	*9 561*	*602*	*331,2*	*214*	*2*	*19 850*
Voie publique	*17 825*	*960*	*0*	*2 156*	*0*	*1 703*	*0*	*0*	*22 645*
Presse écrite	*24 354*	*10 435*	*7 773*	*26 145*	*945*	*2 313*	*2 000*	*4 117*	*78 085*
Documents promotionnels	*95 042*	*18 543*	*13 313*	*60 651*	*4 910*	*3 117*	*1 526*	*156*	*197 260*
Relations publiques	3 890	816	70	0	0	0	0	0	4 776
Publications	0	0	0	18 053	0	0	0	0	18 053
Manifestations	9 193	5 667	643	4 355	0	0	83	4	19 947
Autres dépenses	31 212	10 305	1 933	4 834	564	7 258	147	68	56 325
Total	218 170	57 766	30 245	156 922	7 253	14 723	4 704	4 348	494 134

Légende : PC = Parti du Centre, PSD = Parti social démocrate, PR = Parti de la réforme, UPPRP = Union Pro Patria et Res Publica, PL = Parti libre, PPC = Parti populaire conservateur.

Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

Cela dit, les dépenses personnelles des candidats ne représentent qu'environ 10% des dépenses de campagne réelles. En effet, les partis puisent généralement dans leurs fonds nationaux pour financer la publicité et les manifestations du parti dans son ensemble (publicité à la radio et à la télévision, en particulier). Toutefois, ces montants ne sont pas officiellement comptabilisés comme des dépenses de campagne car il est jugé trop difficile (voire trop arbitraire) d'exiger des partis qu'il lient telle ou telle dépense à une campagne électorale alors que l'activité concernée consiste à faire la promotion du parti en tant que tel. De même, il est difficile de fixer une date à partir de laquelle les dépenses des partis (et les dons, d'ailleurs) doivent systématiquement être associées à une campagne électorale.[3] Jusqu'à la mi-2011, les partis estoniens étaient tenus de présenter leurs rapports de financement de campagne. Pourtant, dans la mesure où il n'existait pas de règles homogènes déterminant ce qui constitue une véritable dépense de campagne ou

une source de financement électoral, les rapports étaient de qualité inégale et n'étaient pas vraiment jugés utiles, que ce soit pour agréger les statistiques ou pour obliger les partis à rendre des comptes.

Depuis 2011, les partis doivent simplement présenter des rapports trimestriels et des rapports de dépenses, sachant que l'une des catégories de dépenses devant y figurer concerne « l'activité politique » (en même temps que les coûts administratifs et salariaux de base). C'est dans cette rubrique que les partis intègrent l'essentiel de leurs dépenses de campagne. Il faut donc examiner à quoi ces dépenses dites d'activité politique ont été consacrées au cours du trimestre, voire des deux trimestres précédant une élection, en partant du principe qu'une part de ces fonds correspond à des dépenses de campagne. Le Tableau 8.2 suggère que les quatre grands partis parlementaires ont augmenté les dépenses consacrées aux activités politiques à la fin 2014 et au début 2015. Il ne suffit toutefois pas de faire la somme de ces montants pour rendre compte du volume définitif du financement d'une campagne.

Le mécanisme de déclaration du financement électoral étant encore inachevé en Estonie, il est difficile d'établir la part du financement public et celle du financement privé dont il est fait usage dans les campagnes électorales. En règle générale, l'argent dépensé par les candidats individuels peut être classé dans la catégorie des dépenses de campagne privées. C'est pourquoi le montant approximatif de 500,000 EUR présenté dans le Tableau 8.1 relevait de cette catégorie lors de la campagne de 2015. En revanche, l'argent dépensé par les partis dans leur ensemble provient principalement de leurs subventions publiques, pour partie de dons individuels, dans une moindre mesure des cotisations d'adhésion et, à l'occasion, d'emprunts bancaires (voir Graphique 8.1).

Tableau 8.2. **Dépenses consacrées aux activités politiques par les quatre partis parlementaires d'Estonie, 2014-15**

Parti	2014, 1er trimestre	2014, 2e trimestre	2014, 3e trimestre	2014, 4e trimestre	2015, 1er trimestre
Parti du Centre	25 814	250 665	20 011	97 668	900 091
Parti de la Réforme	202 661	474 425	168 827	425 923	1 237 593
Union Pro Patria and Res Publica	168 021	550 220	72 925	482 696	1 015 314
Parti Social Démocrate	98 722	252 187	47 836	185 568	879 588

Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

Les résultats des élections de 2015 ont révélé que même si le système estonien de financement des partis favorise les partis parlementaires établis, de nouveaux partis ont aussi la possibilité de percer pourvu qu'ils bénéficient d'un soutien populaire suffisant. Le Parti libre (mentionné ci-dessus) et un autre nouveau parti, le Parti populaire conservateur, sont entrés au Parlement en remportant respectivement huit et sept sièges. Le Parti libre a explicitement axé sa campagne sur un programme de réforme politique démocratique, tandis que le Parti populaire conservateur a adopté un programme plus eurosceptique tout en appelant tout de même à l'élargissement du système des partis. Le fait qu'à eux deux, ces partis ont récolté près de 17% des voix en n'ayant dépensé que 220,000 EUR au cours de l'année écoulée (contre 7 millions EUR par les quatre partis parlementaires) montre que le système demeure ouvert aux nouveaux venus.

Transparence et responsabilité

Les rapports de dépenses de campagne comme les rapports financiers trimestriels présentés par partis politiques sont relativement détaillés. Pour chacun d'entre eux, les

données doivent être ventilées en plusieurs catégories particulières qui sont présentées dans le Tableau 8.3.

Tableau 8.3. **Catégories d'information devant figurer dans les rapports financiers des partis, Estonie**

Rapports financiers trimestriels		Rapports de dépenses de campagne	
Dépenses	Recettes	Dépenses	Dons
1) Publicité, y compris: TV Radio Internet Voie publique Presse écrite Documents imprimés 2) Relations publiques 3) Publications 4) Manifestations 5) Autres dépenses	1) Cotisations d'adhésion 2) Subvention de l'État 3) Dons individuels 4) Vente de biens immobiliers	1) Coûts administratifs, y compris communications 2) Salaires et traitements versés 3) Dépenses publicitaires par catégorie 4) Coûts de relations publiques 5) Publications 6) Transportation 7) Dépenses de location 8) Manifestations 9) Autres dépenses	1) Les noms d'individus donnant aux partis ou aux candidats individuels

Source: Loi sur les partis politiques (RT I, 12.07.2014, 39), Sections §12^1(8) et (9), §12^8(9) et (10), §12^1(2), §12^8(8), respectivement.

De plus chaque ligne correspondant à une recette des partis ou à des dons de campagne en faveur de candidats individuels doit indiquer :

1. la date de réception du don
2. le type de recette (surtout pour les partis : cotisations, fonds alloués par l'État, dons, vente de biens immobiliers)
3. le nom du payeur
4. l'identification personnelle ou le code d'enregistrement du payeur
5. le montant de la recette perçue.

Parallèlement, chaque ligne de dépense doit indiquer :

1. la date de la facture
2. le numéro de la facture
3. le nom du bénéficiaire
4. l'identification personnelle ou le code d'enregistrement du bénéficiaire
5. le type de coût
6. le montant du coût
7. le montant payé
8. le montant à payer
9. la date de paiement.

Enfin, chaque parti doit déclarer à la fin de chaque trimestre la liste de toutes les dépenses encore impayées ainsi que son bilan comptable. Les rapports financiers trimestriels doivent être présentés à la CESFP avant le 10^e jour du mois qui suit la fin du trimestre. Les rapports de dépenses de campagne doivent être déposés un mois au plus tard après l'élection. Tous les rapports doivent être transmis par voie électronique en

utilisant un tableur spécialement préparé par la CESFP. Ils doivent également être signés électroniquement au moyen du système estonien de signature numérique.[4]

L'ensemble du système est rationalisé de telle sorte que les rapports soient rapidement consultables par le public. Généralement, les données sont déjà disponibles sur le site de la CESFP quelques jours avant le délai de dépôt. Des recherches peuvent être effectuées dans la base de données en croisant les catégories d'informations, à commencer par les partis en tant que tels et les différentes élections (y compris chacune des élections municipales) mais en incluant également le noms des donateurs, le noms des bénéficiaires des dépenses ainsi que les catégories de dépenses et de sources de recettes. Les organes de presse consultent régulièrement le site internet de la CESFP et suivent chaque période de dépôt de rapports en tâchant de repérer les nouveaux donateurs particuliers ayant consenti d'importantes contributions ainsi que les données indiquant les grandes tendances (Koch, 2015).

Un dernier niveau de contrôle a trait aux audits annuels que les partis doivent déposer au Registre commercial électronique. Outre les autorités fiscales, qui contrôlent ces rapports, la CESFP les examine également et rend publique une analyse écrite de la santé financière des partis, en appelant l'attention sur ceux d'entre eux qui sont très endettés ou en situation de faiblesse financière et, par conséquent, qui peuvent être politiquement vulnérables.

Inutile de préciser que tout système de déclaration s'accompagne de temps à autre de fausses déclarations. En 2012, le Parti du Centre a fait l'objet de vérifications particulières lorsque son secrétaire général a demandé à la CESFP d'amender un précédent rapport de recettes en y ajoutant une liste de 11,030 EUR en dons que le parti avait reçus à l'automne 2010. Après un examen plus approfondi, les autorités estoniennes ont commencé à soupçonner le secrétaire général du parti, Priit Toobal, d'avoir falsifié les factures certifiant ces dons et, de ce fait, d'avoir blanchi de l'argent en faveur du parti. Le procureur général a porté l'affaire en justice et, en octobre 2014, Toobal a été accusé de falsification de documents. Un an plus tard, néanmoins, l'appel de Toobal devant la Cour suprême d'Estonie était toujours en cours d'instruction.

Intégrité

Le dispositif conçu autour de la CESFP contribue peu à peu à renforcer l'intégrité dans le système de financement des partis. Les rapports financiers des partis ont gagné en crédibilité grâce à des règles particulières de classement et aux procédures de dépôt électronique. Quant à la CESFP, elle a gagné en stature en déclenchant des enquêtes non seulement suite à des plaintes individuelles, mais aussi sur le fondement de reportages dans les médias. Lorsqu'un journal a révélé qu'un membre estonien du Parlement européen utilisait les fonds mis à sa disposition pour louer un bureau à Tallinn et qu'elle le partageait avec le parti estonien auquel elle appartenait, la CESFP a vérifié que cela ne constituait pas une contribution en nature au parti en question. Elle a conclu que parce que la parlementaire européenne payait le même loyer que le parti et qu'elle utilisait réellement ce bureau (même si elle permettait à l'occasion à son parti national de l'utiliser pour y tenir des réunions), il ne s'agissait pas d'une contribution dissimulée au parti.

De même, en novembre 2014, la Commission a enquêté au sujet d'un film de promotion réalisé par le Parti de la Réforme – au pouvoir – dans lequel le Premier ministre, Taavi Rõivas, était représenté marchant sur la piste d'une base aérienne de l'armée estonienne. Les producteurs ont renforcé l'effet produit en surimposant une vidéo

de chasseurs survolant la piste. Cette image provenait d'une autre source sans relation ; il ne s'agit pas d'appareils estoniens. Quoi qu'il en soit, le fait que le Premier ministre ait été filmé en marchant dans une zone militaire dans le cadre d'un film promotionnel en faveur d'un parti politique a suscité des objections au motif qu'il s'agissait d'un abus de biens publics.

Les autorités militaires estoniennes ont tenté d'étouffer la controverse en annonçant immédiatement que d'autres partis pourraient utiliser cette installation militaire s'ils le souhaitaient. L'objectif était de se mettre en conformité avec la loi sur les partis politiques, en vertu de laquelle si tous les partis ont accès à une ressource donnée, alors son utilisation n'est pas discriminatoire. Cela étant, le ministre de la défense a fini par interdire l'utilisation de toute installation militaire et c'est à la CESFP qu'il est revenu de décider de la marche à suivre. Suite aux requêtes déposées par plusieurs personnes concernées par l'incident, la Commission a conclu que l'idée de filmer le Premier ministre sur la base aérienne venait du producteur engagé pour ce film et que rien n'indiquait que le cabinet du Premier ministre avait fait pression en faveur de ce choix. Dans ces conditions, la Commission a estimé que le Parti de la réforme n'avait commis aucune faute directe. En revanche, elle a blâmé les responsables de la base aérienne pour avoir initialement autorisé le tournage du film.

Application et contrôle de la règlementation

La Commission estonienne de supervision du financement des partis contribue à l'application et au contrôle de la réglementation à trois niveaux principaux. Le premier a trait à la vérification et à l'analyse des rapports financiers que la CESFP et son personnel conduisent à intervalles réguliers. Le fait que ces rapports soient examinés de manière approfondie est essentiel en termes de crédibilité. La Commission vérifie notamment les cas dans lesquels un parti, par exemple, n'a pas réglé une facture dans les six mois, ce qui laisse soupçonner qu'un accord a été conclu entre le parti et son fournisseur pour masquer cette dépense sous la forme d'une contribution en nature.

Ensuite, la CESFP dispose de pouvoirs étendus lui permettant de demander des informations et documents supplémentaires non seulement aux partis politiques et aux candidats, mais aussi à tout acteur concerné par une enquête. La Commission peut ainsi interroger les prestataires de services à propos des termes, des tarifs et des conditions auxquels ils ont fourni leurs services aux partis, ou leur demander si ces services ont été payés, etc. La Commission peut aussi exiger de consulter des pièces comptables et toute autre donnée pertinente.

Enfin, la Commission peut imposer des pénalités administratives ou demander aux agents chargés de l'application de la loi de prononcer des amendes pénales à l'encontre des individus et/ou des partis qui violent les règles de financement politique. Les pénalités administratives peuvent aller de 500 EUR à 15,000 EUR. En règle générale, elles concernent des candidats indépendants qui n'ont pas déposé leurs rapports de campagne dans les délais prescrits, ou des candidats et des partis qui ne remboursent pas dans les délais des dépenses jugées abusives par la Commission. Les amendes pénales peuvent être prononcées à l'encontre de candidats et de partis qui ont sciemment présenté de fausses informations ou qui n'ont pas déclaré des informations obligatoires à la Commission. Dans ces cas, la Commission réfère la plainte aux autorités d'application de la loi qui engagent alors une procédure pénale.

De façon générale, l'autorité de la CESFP est manifeste, mais cela ne signifie pas que toutes ses décisions sont incontestées. À la fin 2013, la Commission a entrepris de

contrôler une série de campagnes médiatiques (films, banderoles) lancées par la mairie de Tallinn afin de faire la promotion de manifestations et de réalisations spéciales des autorités municipales, campagnes dans lesquelles apparaissait généralement le maire, Edgar Savisaar, ainsi que de nombreux autres membres de son parti, le Parti du Centre, qui étaient tous candidats aux élections municipales d'octobre 2013. La Commission a été contrainte d'enquêter pour établir si ces campagnes d'information du public constituaient ou non des publicités électorales déguisées en faveur du Parti du Centre et de ses candidats en période pré-électorale. Si c'était le cas, le coût des films et des banderoles aurait représenté une contribution en nature accordée par la mairie de Tallinn au Parti du Centre, lequel aurait été contraint de rembourser la commune pour ces dépenses.[5] Après une période d'enquête, la Commission a décidé d'imposer une pénalité à Savisaar et à plusieurs autres membres du parti en leur ordonnant de rembourser le coût de ces films et de ces banderoles à la commune. Toutefois, Savisaar et ses alliés ont fait appel de ces pénalités devant les tribunaux au motif que les différentes activités concernées relevaient des affaires courantes dont toute commune avait la responsabilité d'informer ses résidents. L'affaire allait avoir des ramifications considérables, car elle contribuerait à établir la jurisprudence concernant la nature des enquêtes à conduire au sujet de campagnes électorales déguisées, et à déterminer si le champ de compétences de la CESFP pouvait s'étendre aussi loin.

Le contrôle se heurte à un autre nouveau défi : l'apparition de campagnes furtives menées par des groupes tiers au cours des élections législatives de 2015. En janvier 2015, une organisation conservatrice de la société civile, la Fondation pour la défense de la famille et de la tradition, a distribué dans plusieurs régions de l'Estonie des prospectus appelant les électeurs à ne pas voter pour certains candidats qui, sous la précédente législature, avaient voté en faveur d'une loi autorisant les couples mixtes, et les encourageant dans le même temps à voter pour trois candidats qui, eux, s'étaient opposés à cette loi.

Si le premier volet du prospectus (la publicité négative) n'enfreignait aucune disposition du droit du financement des campagnes, ce n'était en revanche pas le cas du second, puisque la Fondation y faisait une publicité positive pour certains candidats. En vertu de la loi estonienne, cela pouvait être considéré comme une contribution illégale de campagne que le candidat concerné aurait à rembourser à la Fondation. Interrogé sur cet incident par la presse, la Fondation a déclaré qu'elle n'agissait qu'en tant qu'acteur de la société civile souhaitant diffuser un message politique. En Estonie, toutefois, les fondations sont des personnes morales, une disposition du droit estonien déjà enfreinte par le groupe (puisqu'elle interdit aux personne morales d'effectuer des contributions électorales). Même si cette Fondation avait prétendu qu'elle distribuait ses prospectus sans l'aval ni l'aide des candidats concernés, ceux-ci auraient été tenus responsables, et non la Fondation.

Cette affaire a soulevé d'épineuses questions concernant les candidats qui, à l'avenir, pourraient être exposés au risque que des groupes non partisans s'invitent sans leur accord et sans crier gare dans leur campagne. L'incident lié à cette fondation servira vraisemblablement à mieux prendre conscience que de telles campagnes furtives ne rendent pas forcément service aux candidats et aux partis lorsque ceux-ci, *in fine*, sont contraints de payer le coût des efforts déployés par tel ou tel groupe externe. Pourtant, la décision réglementaire à prendre est loin d'être évidente. En mai 2015, la CESFP étudiait encore le dossier. En août, elle a demandé à la police estonienne d'inculper la Fondation pour un délit constitué de plusieurs infractions à la loi sur le financement. L'autorité policière, néanmoins, a rejeté cette demande, arguant du fait que la Fondation avait inclus

tous les principaux partis en lice sur son prospectus, que l'on ne pouvait de ce fait considérer qu'elle favorisait l'un ou l'autre et qu'en conséquence, il ne s'agissait pas de publicité électorale. La question demeure en suspens.

Défis et risques

Le système estonien de réglementation et de contrôle du financement des partis a peu à peu évolué depuis 20 ans, mais il reste un certain nombre de zones d'ombre auxquelles il faut remédier. D'une part, le système repose solidement sur le principe d'un financement public élevé des partis à raison d'environ 5.4 millions EUR par an. Rares sont les Estoniens qui défendent l'abandon du financement public, mais ils sont nombreux à se demander si un tel montant se justifie. Et pour cause : les partis dépensent l'essentiel de cet argent lors des campagnes électorales, au point de dépenser près de 7 EUR par électeur pour diffuser leur message. Certains estiment que c'est excessif. Le plafonnement des dépenses de campagne n'a jamais été sérieusement envisagé en Estonie.

D'autre part, la méthode de contrôle repose sur l'association de représentants des partis et de représentants non partisans. La participation d'experts aux travaux de la CESFP par l'intermédiaire d'autres institutions publiques est généralement jugée pertinente, mais reste à savoir si la prison (le système de financement des partis) n'est pas gardée par les détenus eux-mêmes (les partis). Compte tenu, de surcroît, du fait que le nombre de représentants des partis a été porté à six en avril 2015 (en plus des trois experts), il faut impérativement veiller à ce que la Commission ne se concentre pas seulement sur les intérêts des partis. Le premier président de la Commission, Ardo Ojasalu (du parti social-démocrate) en a fait une priorité, avec le soutien d'un personnel très investi.

En 2016, le Parlement devra renouveler le mandat de la CESFP. Il se peut qu'il adopte à cette occasion plusieurs amendements à la loi sur les partis politiques pour clarifier certaines questions de procédure qui restent en suspens. À ce stade, la version initiale de la loi sur les partis politiques de 1994 a été amendée près de 30 fois et mériterait d'être entièrement réécrite pour exposer avec clarté le système actuel. D'autre part, le Parlement devra procéder à l'examen du financement de la CESFP elle-même. À sa création, la Commission ne s'attendait pas à devoir préparer des dizaines de documents juridiques, surtout dans les affaires où ses décisions sont portées en justice par des plaignants. Ces trois dernières années, ses dépenses de représentation juridique ont considérablement augmenté. Il faut absolument veiller à ce que les partis représentés au Parlement soutiennent le financement de la CESFP afin qu'elle puisse poursuivre ses travaux.

Notes

1. En Estonie, la toute première procédure de déclaration des financements de campagne (adoptée en 1995) obligeait les partis à communiquer à la Commission électorale nationale le montant approximatif des dépenses et des sources de financement électoral, dépenses sur lesquelles elle n'avait toutefois aucun pouvoir officiel de contrôle et de supervision. Elle se contentait de recevoir les déclarations et de les archiver.

2. Ainsi, les partis recevaient 30,000 EUR s'ils avaient obtenu 2-3% des voix lors des élections législatives, 60,000 EUR s'ils en avaient obtenu 3-4% et 100,000 EUR s'ils en avaient obtenu 4-5%.

3. Les élections sont officiellement convoquées par le président de la République trois mois avant le jour du scrutin. Cela étant, cette convocation n'est généralement qu'une formalité constitutionnelle et n'a guère de rapport avec la date à laquelle les partis commencent à engager des dépenses de campagne.

4. Il est arrivé que cette disposition pose problème, parce que certains candidats indépendants ne disposaient pas d'une pièce d'identification à puce, nécessaire pour effectuer une signature numérique, ou parce qu'ils ne parvenaient pas à utiliser le tableur électronique. Dans ces cas, le personnel de la CESFP s'est rendu disponible pour aider les candidats à remplir le formulaire dans les locaux de la Commission à Tallinn, ou il a accepté de recevoir un rapport de financement de campagne présenté sur papier simple.

5. Il n'appartenait pas à la Commission de déterminer si Edgar Savisaar ou d'autres responsables municipaux avaient abusé des crédits de la mairie en faisant faire ces films et ces banderoles si peu de temps avant une élection. Elle devait plutôt décider si ces dépenses municipales pouvaient être interprétées comme des dépenses de campagne illicites. En janvier 2015, l'Office national d'audit estonien a publié un rapport dans lequel il estimait que la mairie de Tallinn avait systématiquement utilisé l'argent de la ville pour organiser plusieurs campagnes d'information du public juste avant les élections municipales de 2013, campagnes qui impliquaient des membres éminents du Parti du Centre. Toutefois, l'Office ne pouvait que produire une simple analyse de la situation ; il appartenait à la CESFP de prononcer des sanctions.

Références

Koch, Tuuli (2015), "Erakonnad käivad, käsi pikas, riigi poole. Aga ise?" *Postimees*, 15 avril, p. 4.

Pettai, Vello (2013), "The contribution of party law and regulation to party system stabilization: The case of Estonia", document présenté à la 20e Conférence internationale des européanistes, Amsterdam.

Sikk, Allan (2006), "Highways to power: New party success in three young democracies", mémoire de doctorat, Université de Tartu, Tartu.

Sikk, Allan et Riho Kangur (2008), "Estonia: The increasing costs and weak oversight in party finance", in Roper, Steven. D. et Janis Ikstens (éditeurs), *Public Finance and Post-Communist Party Development*, Ashgate, Hampshire, pp. 63-76.

Chapitre 9

France

Par M. Yves-Marie Doublet

Spécialiste de la législation du financement politique pour le Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

Auteur de "Droit des élections" avec Laurent Touvet, Economica 2007 et 2014

Directeur-adjoint, Assemblée nationale

Cette étude de cas présente le système français de financement des partis politiques et des campagnes électorales, les règles de dépenses qui s'appliquent aux campagnes ainsi que les mesures de transparence et de déclaration en vigueur. Elle analyse également le rôle de l'organe de contrôle français chargé de veiller au respect des règles en vigueur.

Équité des règles du jeu

La législation française sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques est traitée à part et possède trois caractéristiques :

- La législation sur le financement des campagnes électorales date de 1988 mais a été amendée à plusieurs reprises : 1990, 1993, 1995, 1996, 2001, 2006, 2011, 2013 et 2015. La législation sur le financement des partis, adoptée en 1988, est beaucoup plus stable.
- Les règles de financement des campagnes électorales doivent beaucoup à la jurisprudence des tribunaux compétents en matière électorale qui ont eu à connaître de procédures judiciaires.[1]
- Le financement public représente la part la plus importante du financement des campagnes électorales et des partis politiques.

Financement public des partis

Le financement public des partis qui provient directement du budget de l'État représente à peu près 61 millions EUR par an. Ce montant est divisé en deux parts.

La première dépend des résultats que les partis ont obtenus lors des précédentes élections législatives. Pour pouvoir prétendre à ces fonds, les candidats investis par les partis politiques doivent avoir obtenu au moins 1% des voix au premier tour dans au moins 50 circonscriptions, et la répartition des fonds est proportionnelle au nombre de voix obtenues par chaque parti. Le versement de cette première part du financement public est soumis au respect des principes de parité entre les femmes et les hommes. Lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui ont déclaré être affiliés à un parti ou à un groupe politique lors des précédentes élections à l'Assemblée nationale excède 2% du nombre total de candidats, le montant de la première part versée au parti ou au groupe en question est réduit à raison d'un pourcentage correspondant aux trois quarts de cet écart en proportion du nombre total de candidats. En 2013, les partis politiques ont payé 6 millions EUR d'amendes pour cette raison.

La deuxième moitié du financement public direct des partis politiques dépend du nombre de sièges détenus dans les deux Chambres du Parlement par les partis qui perçoivent la première part. À chaque parlementaire rattaché correspond un montant de 45,000 EUR.

En 2015, la première moitié s'élève à 28.4 millions EUR et la seconde à 33 millions. En 2014, le Parti socialiste a reçu 25.4 millions EUR et le parti d'opposition (Union pour un mouvement populaire, UMP) a reçu 18.1 millions EUR.

Si l'on se réfère au rapport annuel de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui est l'organe de supervision du financement des partis politiques et des campagnes électorales, le financement public direct accordé aux partis politiques en 2014 a représenté 37.8% du total de leurs revenus. Toutefois, ce pourcentage ne tient pas pleinement compte des différentes formes de financement public indirect dont bénéficient les partis politiques – déductions fiscales des dons[2], temps d'antenne, mise à disposition de personnel et de locaux par les organes locaux, financement provenant de journaux politiques au moyen de modestes subventions publicitaires ou encore financement des groupes parlementaires et de fondations proches des partis politiques. En réalité, on estime que le financement public direct et indirect des

partis politiques représente 60% à 70% du total des revenus des partis. Les autres sources de financement des partis sont les suivantes : 20.3% proviennent des contributions des représentants élus, 14.7% de dons provenant de personnes physiques, 14% des cotisations d'adhérents et 13.3% d'autres sources.

En 2013, 408 partis politiques ont déposé leurs comptes, mais une dizaine d'entre eux seulement joue un rôle notable. Le montant total des revenus des partis politiques s'élevait à 199.6 millions EUR, et le montant total de leurs dépenses à 192.9 millions.

Financement public des campagnes électorales

Les limites imposées aux dépenses électorales s'appliquent à toutes les élections qui ont lieu dans les circonscriptions de plus de 9,000 habitants. Lors de l'élection présidentielle de 2012, la limite de dépenses était fixée à 16.851 millions EUR pour le premier tour et à 22.509 millions pour le second. Lors des élections législatives, la limite moyenne de dépenses est de l'ordre de 60,000 EUR. Ce plafond est réajusté tous les deux ans pour tenir compte de l'inflation. Si le candidat obtient 5% des voix ou plus au premier tour, il ou elle reçoit un remboursement forfaitaire. Le montant maximal de ce remboursement prévu par la loi peut atteindre 47.5% du montant du plafond des dépenses déterminé dans chaque circonscription en fonction du nombre de ses habitants. Pour être remboursés, les candidats doivent remplir plusieurs conditions : désigner un mandataire financier, qui peut être une personne physique ou une association ; faire déposer des comptes de campagne par un expert comptable agréé par l'Association des experts comptables dans les délais prescrits. Le remboursement forfaitaire s'élevait à 36.3 millions EUR lors de l'élection présidentielle de 2012, et à 49.3 millions EUR lors des élections législatives de la même année.

Financement privé des campagnes électorales

Seuls les dons de particuliers – personnes physiques françaises et étrangères – sont autorisés dans la limite de 4,600 EUR par donateur et par an à un candidat, et de 7,500 EUR par donateur et par an à un parti politique. Les adhérents et les élus peuvent effectuer des contributions aux partis. Les seuls dons provenant de personnes morales dont peuvent bénéficier les candidats sont les dons des partis. Le code électoral français interdit aux personnes publiques et aux entreprises publiques de faire des dons ou d'accorder tout autre avantage aux candidats. Les comptes de campagne peuvent être rejetés au motif que le candidat a bénéficié d'un avantage relevant de ces dispositions. Il appartient à la CNCCFP et à la juridiction électorale d'estimer si les comptes de campagne doivent être rejetés en conséquence, eu égard à l'ensemble des circonstances et, en particulier, à la valeur de l'avantage perçu, des conditions dans lesquelles cet avantage ou cette contribution en nature ont été perçus et de leur montant. L'usage occasionnel d'un photocopieur par un candidat, par exemple, ne justifie pas le rejet de ses comptes de campagne compte tenu de la valeur et de la nature de l'avantage.[3]

Financement public de l'organisation des élections

L'État français a payé 415 millions EUR pour l'organisation des élections présidentielles et législatives de 2007 (soit 1.90 EUR par électeur) et 600 millions EUR pour les mêmes élections en 2012 (2.76 EUR par électeur).

Dépenses électorales

Lors de la dernière élection présidentielle en 2012, les dépenses électorales des candidats ayant obtenu plus de 5% des votes exprimés se répartissaient ainsi : 45.9% en réunions publiques, 16.6% en messages publicitaires dans la presse écrite, 10.3% en frais de personnel, 5.0% en frais d'internet, 4.5% en locaux, équipements et téléphonie, 3.6% en autres dépenses publicitaires, 4.2% en frais, 2.7% en réceptions, 1.8% en conseil en communication, sondages et enquêtes, et 0.5% en frais postaux.

D'un point de vue général, la réglementation française du financement de la vie politique a deux mérites. Elle a permis de limiter les dépenses électorales et de réduire la dépendance aux dons privés.

Le dépassement du plafond de dépenses se traduit par le rejet des comptes de campagne par la CNCCFP. Si cette décision est confirmée par la juridiction électorale et si le dépassement est significatif (17%, par exemple), le candidat peut perdre son remboursement forfaitaire et son mandat peut être révoqué pour trois ans. La même règle s'applique en cas d'infraction grave aux règles de financement des campagnes électorales, lorsque les candidats aux élections d'avant 2013, par exemple, effectuaient des paiements directs sans passer par l'intermédiaire de leur mandataire. Cette sanction d'inéligibilité n'est pas applicable à l'élection présidentielle mais s'applique aux autres élections. La sanction d'inéligibilité a été prononcée deux fois à l'encontre de membres élus au Parlement lors des élections législatives de 2007, et trois fois lors des élections législatives de 2012.

Transparence et responsabilité

Les candidats et les partis politiques déclarent leurs données de deux manières.

Les comptes de campagne des candidats

Dans les circonscriptions de plus de 9,000 habitants, tous les candidats aux élections, qu'elles soient présidentielles, législatives, sénatoriales, régionales, cantonales, municipales ou européennes, doivent déposer un compte de campagne. Ce compte doit être déposé à la CNCCFP par un comptable agréé avant le dixième vendredi qui suit le premier tour de l'élection. Les candidats ayant obtenu moins de 1% des votes au premier tour ne sont pas soumis à cette obligation de présenter un compte de campagne.

Le compte de campagne doit faire apparaître les dons des particuliers, les contributions personnelles des candidats, les emprunts bancaires souscrits par les candidats, les emprunts souscrits auprès des partis politiques, les dépenses acquittées par les parti électoraux, les contributions en nature par le candidat et le parti politique et les autres recettes diverses.

Dans les mêmes circonscriptions et lors des mêmes élections, les candidats doivent désigner un mandataire financier ou une association de financement électoral. Ceux-ci sont les seuls intermédiaires en matière de financement de la campagne. Les mandataires doivent recueillent les fonds destinés au financement de la campagne pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date de dépôt du compte de campagne du candidat, c'est-à-dire le dixième vendredi suivant le jour du scrutin. Ils règlent les dépenses engagées par le candidat lui-même ou en son nom. Ils doivent ouvrir un compte de campagne unique pour toutes les opérations liées à la campagne électorale. Une disposition du code électoral stipule que l'intitulé du compte précise que le titulaire

agit en qualité de mandataire financier du candidat, nommément désigné. Ce mandataire doit être déclaré à la préfecture de résidence du candidat. Les mandataires doivent être déclarés au moment où les candidats déposent leur candidature, et ils permettent aux candidats de faciliter la centralisation des dépenses et des recettes de leur campagne électorale.

Les reçus des dons effectués par des personnes physiques pour un montant inférieur à 3,000 EUR servent de preuve de règlement pour l'administration fiscale et ne mentionnent pas le candidat à qui le don a été consenti. Dans l'une de ses recommandations, le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a suggéré aux autorités françaises d'introduire un seuil adéquat au-dessus duquel l'identité du donateur doit être divulguée. Les autorités françaises estiment que cela irait trop à l'encontre du principe de liberté d'opinion politique, dont l'une des conséquences est le principe du bulletin secret. Compte tenu du caractère modeste de ces dons (moins de 4,600 EUR pour un candidat et de 7,500 EUR pour un parti politique), le risque que des individus puissent exercer une influence excessive sur les acteurs politiques ne doit pas être exagéré.

Comptes des partis politiques

Les partis politiques doivent établir des comptes annuels, c'est-à-dire des bilans financiers, ainsi qu'un compte de résultats. Ces documents doivent être certifiés par deux contrôleurs aux comptes et présentés à la CNCCFP avant le 30 juin de l'année suivante. Il s'agit de comptes consolidés qui comprennent notamment les comptes des partis et des groupes politiques ainsi que de toutes les organisations et entités dont le parti détient au moins la moitié du capital autorisé, où il est représenté dans l'organe de direction ou dans son autorité de décision et de gestion; ils sont préparés conformément aux méthodes comptables définies par le Conseil national de la comptabilité. Les partis politiques déterminent eux-mêmes la portée de leur influence et le champ des comptes consolidés. Conformément à plusieurs directives, les catégories de dépenses comprennent la publicité et la communication, le soutien financier aux campagnes électorales des candidats, les autres soutiens financiers, l'achat de biens de consommation, les autres dépenses externes, le coût des intérêts et les frais bancaires, les dépenses extraordinaires, le coût des dépréciations et amortissements. Les dons doivent être reçus par l'intermédiaire d'un mandataire financier ou d'une association de financement. Les dons à des associations sont la pratique la plus courante. Les dons ne peuvent dépasser 7,500 EUR par personne et par an et sont déductibles d'impôt.[4] Les cotisations des élus locaux et nationaux au parti ne sont pas comptabilisées dans le plafond. Les dons de personnes physiques étrangères sont autorisés. Les dons de personnes morales étrangères sont interdits, mais des emprunts peuvent être souscrits auprès d'elles. Le Front national, par exemple, a contracté un emprunt de 9.4 millions EUR auprès de la Première Banque tchéco-russe en 2014. Les partis politiques doivent présenter à la CNCCFP la liste des personnes leur ayant consenti des dons.

En ce qui concerne la supervision des comptes des partis, la CNCCFP remplit trois missions : constater les infractions à la réglementation relative à la création de comptes et aux dons de personnes morales ; publier le résumé des comptes des partis politiques dans le Journal Officiel de la République française ; établir et transmettre au Premier ministre la liste des partis politiques ayant rempli leurs obligations comptables et susceptibles de recevoir des financements publics.

Les données publiques relatives aux comptes des partis peuvent être consultées dans le Journal Officiel et sur le site internet de la CNCCFP.

En pratique, la supervision repose essentiellement sur les auditeurs. Deux auditeurs provenant de deux cabinets différents vérifient la cohérence des comptes et le respect des règles juridiques qui interdisent les dons de personnes morales. Avant l'adoption d'un amendement en 2013,[5] la CNCCFP n'avait aucun moyen d'enquêter sur le financement des partis. Elle ne pouvait pas accéder aux pièces comptables et n'était pas habilitée à conduire des opérations de supervision *in situ*. L'amendement de 2013 à la loi 88-227 du 11 mars 1988 a autorisé la CCNCFP à demander, le cas échéant, communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. Cette disposition renforce le pouvoir de supervision de la CNCCFP, mais celle-ci ne peut pas adresser d'ordre ou d'injonction aux partis, dont le refus de coopérer n'est pas sanctionné. Un tel pouvoir d'injonction serait incompatible avec le principe constitutionnel de liberté d'activité des partis politiques.

Quelque 296 partis politiques ont présenté leurs comptes à la CNCCFP en 2012, et 408 l'ont fait en 2014.

Application des règles et supervision

La CNCCFP est une autorité administrative indépendante composée de neuf membres actifs ou honoraires provenant des plus hautes juridictions : trois viennent du Conseil d'État, trois autres de la Cour de cassation et les trois derniers de la Cour des comptes. Ces membres doivent élire leur président. En 2015, le budget de la Commission s'élève à 6.7 millions EUR (4.2 millions en coûts de personnel et 2.5 millions en coûts de gestion). Quelque 47 employés y travaillent. Elle devrait traiter 11 600 comptes de candidats lors des élections départementales et 250 comptes de liste lors des élections régionales de 2015.

Supervision du financement des partis politiques

Comme on l'a indiqué, l'article 4 de la Constitution stipule que les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Compte tenu du statut constitutionnel des partis politiques, la CNCCFP est un organe administratif indépendant dont le champ de compétences est limité. Par exemple, elle n'est pas habilitée à contrôler les dépenses des partis politiques et son pouvoir de contrôle se cantonne à vérifier la légalité des opérations financières sans s'étendre à leur opportunité. Lorsqu'un parti politique n'a pas rempli ses obligations, il ne bénéficie pas de financements publics. Cela signifie que le parti perd les fonds publics qui lui permettent notamment de financer les campagnes électorales de ses candidats. En pratique, la perte des financements publics n'est pas toujours dissuasive puisque 80% des partis qui déposent leurs comptes auprès de la CNCCFP ne reçoivent pas de fonds publics. Une autre sanction possible consiste à supprimer l'avantage fiscal lié aux dons consentis aux partis. Outre cette sanction financière, la CNCCFP peut communiquer à la cellule de renseignement financier nationale tout acte laissant à penser qu'il s'agit d'une infraction fiscale. En matière de financement des partis, les pouvoirs de la CNCCFP sont certes faibles, mais la police et le pouvoir judiciaire peuvent accéder aux comptes des partis politiques dans le cadre de procédures judiciaires.

Les autres sanctions applicables sont administratives et pénales. Lorsqu'une association de financement ne remplit pas ses obligations, son autorisation peut être révoquée par la CNCCFP. Les personnes ayant fait ou consenti des dons illicites peuvent être condamnées à des amendes pouvant atteindre 3,750 EUR et à une peine d'un an d'emprisonnement.

Supervision des comptes de campagne électorale

S'agissant des comptes de campagne, la CNCCFP a six mois pour les approuver, les rejeter ou les réformer. Environ 2.5% des comptes ont été rejetés suite aux élections législatives de 2007, et 2.1% lors des élections législatives de 2012.

Lorsque le compte est approuvé, l'État accorde aux candidats qui ont obtenu au moins 5% des votes exprimés au premier tour un remboursement forfaitaire équivalant à 47.5% de leurs dépenses électorales. Les comptes de campagne peuvent être rejetés pour différentes raisons : absence de compte ouvert par un mandataire, déficit non comptabilisé, absence de reçus accompagnant le compte ou encore dépassement significatif du plafond de dépenses. En cas de rejet d'un compte de campagne, la CNCCFP transmet le dossier au tribunal compétent pour l'élection concernée. Lorsqu'elle soupçonne une infraction pénale, elle transmet le dossier au procureur de la République.

La CNCCFP doit rendre ses décisions dans un délai de six mois à compter de la date de dépôt des comptes, mais ce délai est réduit à deux mois lorsque le résultat de l'élection a été contesté par un électeur souhaitant engager une procédure judiciaire.

Les candidats peuvent contester les décisions de la CNCCFP devant la juridiction électorale compétente.[6]

Une sanction possible : l'inéligibilité, qui est l'une des grandes particularités du système français. L'inéligibilité peut être prononcée par la cour si le compte de campagne a été rejeté à bon droit pour fraude ou infraction grave aux règles de financement des campagnes électorales. Elle s'applique pour une durée maximale de trois ans et à toutes les élections, mais n'est pas rétroactive. C'est une sanction très efficace. Sur les 6,603 candidats qui se sont présentés aux élections législatives de 2012, 195 ont été déclarés inéligibles par le Conseil constitutionnel. Dans 18 cas, le candidat a rectifié sa situation pendant la procédure, et dans 19 autres cas, le Conseil a estimé que l'infraction n'était pas suffisamment grave pour justifier la sanction de l'inéligibilité. Si la sanction ne s'applique que pour trois années, l'élu disqualifié ne peut en pratique pas être élu pendant le reste de la législature et son mandat est exercé par un autre élu. Insistons sur un point : l'inéligibilité s'applique à toutes les élections sauf à l'élection présidentielle, parce que la proclamation des résultats de cette élection par le Conseil constitutionnel est une décision judiciaire rendue juste après le second tour et subséquemment incontestable. En vertu de l'article 62 de la Constitution, cette décision s'impose aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles.

Si la CNCCFP estime qu'une infraction pénale a été commise, elle peut transmettre le dossier au procureur d la République. Le code électoral sanctionne les infractions pénales par des peines d'amende pouvant atteindre 3,750 EUR et/ou des peines d'emprisonnement allant jusqu'à un an.

Conclusions

Le statut constitutionnel des partis politiques empêche d'accroître les pouvoirs d'enquête de l'organe de supervision. Si l'on compare les règles françaises en matière de transparence, de supervision et de sanctions avec d'autres, force est de constater qu'elles sont honorables. Elles ont permis de réduire l'influence de l'argent en politique, d'accroître la transparence du financement des partis, de réduire les dépenses engagées lors des élections locales et législatives et de créer un organe de supervision indépendant.

Notes

1. En France, plusieurs juridictions sont compétentes en matière électorale : le Conseil constitutionnel pour les élections présidentielles et législatives, les élections du Sénat et les référendums, les tribunaux administratifs et le Conseil d'État en appel pour les élections municipales et cantonales, le Conseil d'État comme cour unique pour les élections régionales et les élections au Parlement européen.
2. Quelque 66% du montant du don dans la limite de 20% du revenu imposable. Les dons de particuliers doivent être réglés par chèque, par virement bancaire, par débit direct ou par carte bancaire. En 2011 et en 2012, le montant des dons et des frais s'élevait à 90 millions EUR, ce qui équivaut selon la CNCCFP à une dépense fiscale de 60 millions EUR.
3. CC, 97-2194AN, 9 décembre 1997, AN Loire-Atlantique, 5e circ., Rec. p. 285.
4. Voir http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/5869-PGP.
5. Article 17 de la loi 2013-907 du 11 octobre 2013.
6. Voir note 1 ci-dessus.

Chapitre 10

Corée

Par M. Heeman Koo

Division de la coopération internationale

Commission électorale nationale de la République de Corée

Cette étude de cas présente le système de financement des partis politiques et des élections en Corée. Elle analyse également le rôle de la Commission électorale nationale en termes de supervision, de suivi et de contrôle de la réglementation électorale.

Définition et principes élémentaires du financement politique

En Corée, la loi sur le financement politique a, depuis son entrée en vigueur en 1965, subi 24 révisions visant à garantir l'équité et la transparence de l'affectation des fonds consacrés à l'activité politique. Selon la loi sur le financement politique, ces « fonds consacrés à l'activité politique » englobent l'argent, les titres et les biens qui sont accordés aux personnes engagées dans des activités politiques, y compris les partis politiques, en sus des dépenses nécessaires à la conduite de leurs activités politiques, notamment les élections.

Pour garantir un financement politique adéquat, veiller à la transparence des fonds et contribuer au développement d'une vie démocratique saine en empêchant les financements politiques illégaux, la loi sur le financement politique établit les principes fondamentaux qui suivent :

- Nul ne saurait accorder ou recevoir des financements politiques qui ne sont pas autorisés par cette loi.
- Les fonds politiques doivent être gérés de manière équitable et justifiable afin d'éviter toute suspicion. Les pièces comptables doivent être accessibles au public.
- Les financements politiques ne doivent être décaissés que pour rembourser les dépenses correspondant à des activités politiques et ne peuvent être accordés pour couvrir des dépenses privées ou à des fins illégales.
- Quiconque consent une contribution politique unitaire dépassant 1,200 USD ou règle une dépense unitaire liée à des activités politiques qui dépasse 500 USD (ou 200 USD pour une dépense électorale) doit effectuer son paiement par chèque, par carte de crédit, par virement bancaire ou par tout autre moyen permettant de vérifier l'identité du donateur ou du contributeur.
- Nul ne saurait accorder des financements politiques au nom de quelqu'un d'autre ou sous une fausse identité.

D'autre part, conformément à l'article 31 de la loi sur le financement politique, les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à effectuer des contributions politiques en Corée. De même, aucune entreprise et aucun groupe, en Corée comme à l'étranger, n'est autorisé à consentir des contributions ou des dons politiques en lien avec des entités et des groupes privés. Cette interdiction est née des montants élevés de fonds illégaux que les partis politiques ont reçu d'entreprises pour couvrir leurs dépenses de campagne lors de l'élection présidentielle de 2002. En août 2005, l'Assemblée nationale de la République de Corée a amendé la loi sur le financement politique de sorte qu'il soit fondamentalement interdit aux entreprises et aux groupes privés d'effectuer des contributions politiques en vue de réaliser des réformes et de résoudre des problèmes en utilisant des fonds politiques illégaux.

Bien que la loi sur le financement politique n'interdise pas explicitement aux agents publics d'effectuer des contributions politiques, la loi sur les partis politiques stipule que les agents publics (sauf dans certains cas) ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique. En outre, la loi sur les agents de la fonction publique d'État interdit aux fonctionnaires, qui ne peuvent adhérer à un parti politique, de mener des activités politiques ; on peut en conclure que les agents publics ne sont pas autorisés à s'acquitter

de cotisations d'adhésion à un parti politique ou à consentir des dons à une association de levée de fonds.

Restriction des financements et des contributions politiques

La loi sur le financement politique autorise tout parti politique à percevoir des frais d'adhésion. Toutefois, elle ne plafonne pas le montant des cotisations pouvant être acquittées par les membres individuels des partis. Lorsqu'une association de levée de fonds lève des fonds politiques pour un membre de l'Assemblée nationale ou pour un candidat briguant un mandat électif, elle est tenue de communiquer les informations personnelles des donateurs qui effectuent des contributions dépassant un certain montant. Les partis politiques, en revanche, ne doivent divulguer que le montant total des cotisations d'adhésion perçues ; de ce fait, le public n'a aucun moyen de se renseigner sur les adhérents qui ont versé des cotisations élevées à leur parti.

Selon les rapports financiers que les partis politiques ont présentés en 2015, le montant total des cotisations d'adhésion versées par les membres des partis s'élevait à 52 millions USD, soit 25.8% du revenu total des partis, qui s'élevait à 201.3 millions USD. Le parti Saenuri, majoritaire en Corée du Sud, a récolté 26.4 millions USD de cotisations d'adhésion, soit 27.0% de son revenu total de 97.6 millions USD. Le parti Nouvelle Alliance politique pour la démocratie a perçu 21.2 millions USD, soit 23.1% de son revenu total de 91.7 millions USD.

Auparavant, les partis politiques étaient autorisés à lever des fonds politiques par l'intermédiaire d'associations de levée de fonds. En 2008, cependant, la révision de la loi sur le financement politique a interdit aux partis de lever des fonds de campagne auprès du public. Les partis politiques qui détiennent des sièges à l'Assemblée nationale ou qui ont obtenu un certain pourcentage de voix lors des précédentes élections peuvent recevoir des subventions de l'État pour couvrir leur fonctionnement et leurs frais de campagne aux élections présidentielles, législatives et locales.

Les candidats qui briguent un mandat électif financent leurs activités politiques et leurs campagnes électorales en puisant dans leurs propres ressources, y compris au moyen d'emprunts bancaires. Les candidats investis par leur parti politique peuvent recevoir et utiliser des fonds provenant du parti en question. Les membres de l'Assemblée nationale et les candidats à une fonction élective (à l'exception des candidats aux élections des conseils municipaux) peuvent désigner une association de levée de fonds. L'association ainsi constituée est autorisée à recueillir des contributions politiques à condition de s'enregistrer auprès de la Commission électorale.

Les associations de levée de fonds peuvent lever des fonds dans la limite de contributions fixée par la loi sur le financement politique. Une association de levée de fonds destinés à un candidat à l'élection présidentielle est autorisée à lever jusqu'à 5% du plafond des dépenses électorales. Pour un membre de l'Assemblée nationale, la limite est fixée à 150,000 USD (ce montant double l'année au cours de laquelle se tiennent les élections nationales) et pour les élections visant à élire les présidents d'autorités locales, elle correspond à 50% du plafond de dépenses électorales. Lorsqu'elles lèvent des fonds, les associations doivent les transférer sans délai aux députés ou aux candidats qui les ont désignées après avoir déduit les dépenses liées à la levée de fonds elle-même.

La limite des contributions qu'un particulier peut consentir à une association de levée de fonds en un an est fixée à 20,000 USD: 10,000 USD par an à une association de levée

de fonds pour un candidat présidentiel, et 5,000 USD par an à une association de levée de fonds pour chaque membre de l'Assemblée nationale ou à un groupe de levée de fonds pour un candidat se présentant à l'élection législative. Les donateurs sont tenus de divulguer leurs noms, leurs dates de naissance, leur adresse, leur profession et leur numéro de téléphone. Cependant, ils peuvent effectuer une contribution anonyme unitaire ne dépassant pas 100 USD et le total de leurs contributions ne doit pas excéder 1,200 USD par an.

Restriction et remboursement des dépenses des fonds de campagne

Outre les dispositions de la loi sur le financement politique, de nouveaux moyens conformes à ladite loi et permettant de lever des fonds électoraux auprès des électeurs ont été introduits à partir de 2010. La même année, un candidat susceptible de se présenter à l'élection au poste de gouverneur de la province de Gyeonggi-do s'est fixé l'objectif de lever 4 millions USD pour couvrir ses dépenses électorales, objectif qu'il a dépassé en quelques jours seulement. Bien que la méthode employée pour y parvenir n'ait pas été prévue dans la loi sur le financement politique, elle a été acceptée, car elle a été assimilée à un emprunt du candidat aux termes d'un accord ouvert conclu avec plusieurs personnes différentes. Le remboursement subséquent des dépenses électorales est l'un des facteurs qui a incité les électeurs à participer à ce mécanisme de financement. Lorsque les candidats déposent le rapport financier de leurs dépenses électorales auprès de la Commission électorale, celle-ci est tenue de rembourser 50% du montant décaissé des frais de campagne aux candidats qui ont obtenu plus de 10% du nombre total de votes exprimés lors de l'élection. Les candidats qui obtiennent plus de 15% du nombre total de votes exprimés peuvent prétendre à un remboursement intégral de leurs dépenses de campagne par la Commission dans les 60 jours qui suivent le jour du scrutin. Grâce à ce remboursement, le candidat a pu rembourser ses donateurs en leur versant des intérêts calculés sur la base du taux d'intérêt en vigueur à l'époque. Autrement dit, cette méthode de levée de fonds permet de rembourser les fonds empruntés aux donateurs pour couvrir les dépenses de campagne grâce au budget de l'État s'il s'agit d'élections législatives ou présidentielles et grâce au budget des pouvoirs locaux dans le cas d'élections locales, en fonction des résultats du scrutin. C'est une méthode fréquemment utilisée par des candidats qui jouissent déjà d'une certaine notoriété mais qui ne disposent pas de fonds suffisants.

En vertu de la loi sur les élections publiques officielles, les « dépenses électorales » englobent l'argent, les biens, les dettes et d'autres éléments possédant une valeur économique qui sont utilisés par un candidat aux fins d'une campagne électorale. Les dépenses décaissées par une tierce partie dans le cadre de la campagne d'un candidat donné relèvent elles aussi des dépenses électorales.

Pour favoriser la tenue d'élections équitables, les pratiques d'achat de voix sont strictement interdites et les candidats qui achètent des voix sont passibles de sanctions très sévères. Afin de réduire l'inégalité des chances dans les campagnes électorales liée aux écarts de moyens financiers entre les candidats, le montant total des dépenses que les partis politiques et les candidats briguant des mandats électifs officiels peuvent décaisser à des fins électorales a été limité.

Avant chaque élection, la Commission électorale est tenue de notifier publiquement les partis politiques et les candidats des plafonds de dépenses électorales qui ont été fixés pour chaque scrutin. Le plafond est fixé en fonction de la population et du nombre de

Eup/Myeon/Dong (districts administratifs) de chaque circonscription, ainsi que du taux de fluctuation des prix à la consommation dans le pays. La méthode de calcul du plafond des dépenses électorales varie selon le type d'élections :

- Élection présidentielle : population × 0.95 USD
- Élection dans une circonscription législative nationale : 100,000 USD + (population × 0.20 USD) + (nombre de Eup/Myeon/Dong × USD 2,000)

La Commission électorale doit calculer le montant des dépenses électorales qui sont approuvées comme dépenses légitimes à partir du rapport financier déposé par les candidats ou les partis politiques. Elle est tenue de rembourser ces dépenses de campagne légitimes au titre du budget de l'État ou du budget des pouvoirs locaux concernés (pour les élections locales) comme suit :

- Les candidats qui obtiennent au moins 15% du total des voix bénéficient du remboursement du montant total des dépenses électorales calculé ci-dessus, tandis que les candidats qui obtiennent entre 10% et 15% du total des voix ne sont remboursés que de la moitié de leurs dépenses électorales.
- Les partis politiques sont remboursés de l'intégralité du montant de leurs dépenses électorales dès lors qu'au moins l'un de leurs candidats est élu à la représentation proportionnelle.

Contributions des fonds politiques *via* la Commission électorale nationale

Les particuliers (y compris les agents publics qui ne sont pas autorisés à consentir des dons politiques à des associations de levée de fonds) peuvent déposer leurs contributions auprès de la Commission afin de soutenir les activités de partis politiques. Le montant des contributions que chaque personne peut consentir est inférieur à 100,000 USD ou à 5% de ses revenus de l'année précédente, le plafond retenu étant le plus élevé des deux. Chaque trimestre, la Commission électorale nationale distribue les fonds politiques déposés au siège de chaque parti politique en fonction de taux de répartition des subventions fixé dans le budget de l'État.

Avant la révision, en 1997, de la loi sur le financement politique, les entreprises et les particuliers pouvaient désigner un parti politique auquel ils souhaitaient faire un don et confier leur contribution à la Commission électorale, ce qui avait pour effet que presque tous les fonds déposés étaient attribués au parti au pouvoir. Sur la demande très ferme du parti d'opposition, la loi sur le financement politique a été révisée et, depuis, les fonds déposés sont distribués aux partis en fonction du nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée nationale et de la proportion de voix obtenues lors des élections publiques officielles, à l'image du taux de répartition des subventions provenant du budget de l'État. Pourtant, ce système de dépôt des fonds politiques a perdu de son utilité dans la mesure où les gens ne confiaient que rarement leur contribution à la Commission électorale puisqu'ils n'avaient plus la possibilité de désigner le parti politique auquel ils souhaitaient donner. C'est ainsi que la loi sur le financement politique a été de nouveau révisée en 2004 afin que les contributions donnent lieu à un abattement d'impôt de 100 USD. Cette révision a encouragé le public à confier de nouveau les fonds politiques à la Commission électorale. En 2014, la Commission électorale nationale a distribué et versé aux partis politiques plus de 4.45 millions USD déposés par 48,186 citoyens.

Subventions publiques des partis politiques

L'article 8 de la Constitution stipule que les partis politiques bénéficient de la protection de l'État et qu'ils peuvent recevoir de l'État des crédits de fonctionnement aux conditions prescrites par ce texte. Conformément à la loi sur le financement de la vie politique, l'État peut ainsi affecter des fonds du budget de l'État aux partis politiques. Le montant des subventions annuelles qui sont accordées aux partis politiques correspond au produit du nombre total de votants éligibles lors de la précédente élection de l'Assemblée nationale et du montant déterminé par la Commission électorale nationale en fonction du niveau de fluctuation des prix à la consommation dans le pays (0.97 USD en 2014). En 2014, environ 38.9 millions USD de subventions ont été répartis à parts égales à chaque trimestre et affectés aux partis politiques éligibles. Les années d'élections présidentielles, législatives ou locales, la Commission électorale nationale devra, avant la date de l'élection, attribuer à chaque parti ayant désigné des candidats des subventions électorales d'un montant équivalant au montant calculé ci-dessus. Lors des élections locales de juin 2014, quatre des partis en lice en reçu des subventions électorales d'un montant d'environ 38.9 millions USD.

Les subventions publiques sont accordées selon les principes suivants : 50% du montant total des subventions sont répartis équitablement et distribués aux partis politiques qui constituent des groupes de négociation à l'Assemblée nationale car ils y détiennent au moins 20 sièges. Les partis politiques qui détiennent entre 5 et 19 sièges à l'Assemblée nationale reçoivent 5% des subventions tandis que les partis politiques qui détiennent moins de 5 sièges à l'Assemblée nationale et qui ont obtenu plus de 2% des voix lors de la précédente élection législative ou plus de 0.5% des voix lors des élections locales nationales reçoivent 2% des subventions. Quant au reste des subventions, la moitié est allouée aux partis politiques en fonction du rapport entre leur nombre de sièges et le nombre total de sièges à l'Assemblée nationale, et l'autre moitié est répartie en fonction du nombre de voix obtenues lors de la précédente élection à l'Assemblée nationale.

D'autre part, pour favoriser la participation politique des femmes, l'État accorde des subventions aux partis politiques qui investissent des candidates aux élections législatives et aux élections aux conseils locaux. Le montant de cette subvention, qui correspond au produit du nombre total de votants éligibles lors de la précédente élection législative par 0.10 USD, est accordé à chaque parti politique en fonction du rapport entre le nombre de candidates qu'il a investies, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale et la part des votes qu'il a remportés lors de la précédente élection législative. En 2010, pour favoriser la participation des personnes handicapées à la vie politique, un système de subvention aux partis politiques qui investissent des personnes handicapées pour concourir aux élections officielles a été mis au point. Les subventions liées à l'investiture par les partis de femmes et de personnes handicapées ne sont destinées qu'à couvrir les dépenses de ces personnes. En 2012, l'État a versé des subventions à deux partis qui avaient recommandé plus de 5% de candidates aux élections législatives, mais n'a pas accordé de subventions liées à l'investiture de personnes handicapées car aucun parti ne remplissait les critères requis en la matière – à savoir désigner au moins 1% de candidats handicapés. Lors des élections locales de 2014, 2.06 millions USD de subventions ont été accordés aux partis politiques qui ont désigné des candidates aux élections des conseils municipaux et provinciaux ainsi qu'aux élections des conseils des Gu/Si/Gun autonomes. De plus, environ 520,000 USD de subventions ont été répartis entre deux partis politiques qui ont investi des candidats handicapés.

Si l'on analyse la part que représentent les subventions de l'État dans le revenu total de chaque parti politique, on constate que les recettes du parti Saenuri qui proviennent de ces subventions s'élevaient en 2014 à 36.3 millions USD environ, soit 37.2% de son revenu total de 97.6 millions USD. Le principal parti d'opposition, la Nouvelle Alliance politique pour la démocratie, a reçu près de 33.8 millions USD, soit 36.9% de son revenu total de 91.7 millions USD. En clair, les subventions nationales constituent la principale composante des recettes totales des partis politiques.

Avantages fiscaux liés au financement politique

Pour encourager les contributions à la vie politique, les partis politiques et les organes de collecte de fonds qui lèvent des fonds de campagne sont exonérés d'impôt sur le revenu et sur les dons. Afin de favoriser les dons aux partis politiques, les personnes ayant contribué pour un montant allant jusqu'à 100 USD peuvent obtenir une exonération d'impôt correspondant au montant total de leur don. Les contributions d'un montant supérieur à 100 USD peuvent bénéficier d'une déduction de revenu imposable à raison du montant du don au-delà de 100 USD.

Recettes et dépenses des fonds politiques que le public peut consulter dans les rapports financiers

Les partis politiques et les groupes de collecte de fonds qui lèvent des fonds politiques ainsi que tous les acteurs politiques qui reçoivent des dons doivent désigner un trésorier et communiquer ses informations personnelles à la Commission électorale. Les recettes et les dépenses de tous les fonds politiques doivent être gérés par le trésorier et lui seul, au moyen d'un compte bancaire préalablement notifié à la Commission.

Le trésorier doit fournir à la Commission un rapport financier présentant les recettes et les dépenses des fonds politiques. Le trésorier d'un candidat briguant un mandat public officiel doit présenter un rapport financier portant sur les recettes et les dépenses dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin (ou dans les 40 jours dans le cas d'une l'élection présidentielle). De plus, les partis politiques doivent présenter un rapport financier présentant les recettes et les dépenses de l'année avant le 15 février de l'année suivante. Si les partis ont concouru à une élection publique officielle nationale, leur rapport financier doit être présenté dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin (ou dans les 40 jours dans le cas d'une élection présidentielle).

Le rapport financier doit contenir une déclaration détaillée des recettes et des revenus des fonds politiques ainsi que les pièces attestant des dépenses telles que des factures, et une copie du relevé d'opérations figurant dans les registres bancaires. Le trésorier des groupes de levée de fonds est tenu de communiquer les informations personnelles des donateurs ayant consenti un don unitaire de plus de 300 USD ou des dons d'un montant global de 3,000 USD en une année (ou 5,000 USD pour les élections présidentielles), ainsi que le montant de leurs dons.

La Commission qui reçoit les rapports financiers doit les conserver, les rendre publics et permettre leur contrôle par le public pendant trois mois en les publiant sur son site internet. Chacun peut demander à la Commission une copie d'un rapport financier portant sur les recettes et les dépenses des fonds politiques.

La Commission examine chaque rapport financier portant sur les recettes et les dépenses des fonds de campagne présentés par un candidat briguant un mandat public

officiel et vérifie qu'il n'y a ni fausse déclaration ni dépense illégale et que le plafond de dépenses n'a pas été dépassé.

Pouvoir d'enquête et contrôle des fonds politiques

Lorsqu'elle soupçonne des infractions à la loi sur le financement politique, la Commission et son personnel peuvent accéder au site ou convoquer le suspect pour enquêter et l'interroger. La Commission et son personnel peuvent également demander que leur soient communiquées les pièces comptables nécessaires à leur enquête et demander aux responsables des établissements financiers de leur présenter des relevés d'opérations bancaires.

Après avoir enquêté sur des infractions présumées à la loi sur le financement politique et lorsqu'il s'agit en effet d'infractions graves, la Commission électorale réfère le dossier aux fins de poursuites. Les contrevenants reconnus coupables d'infractions à la loi sur le financement politique peuvent être sanctionnés par des peines d'amende ou d'emprisonnement sur décision de justice. Selon l'ampleur de la sanction, il est interdit aux contrevenants d'être recrutés ou d'exercer dans la fonction publique pour une durée allant de cinq à dix ans. Lorsque les agents publics sont déjà recrutés ou titularisés, ils peuvent être contraints de démissionner. Au cas où le vainqueur d'une élection est condamné à une peine d'emprisonnement ou à une amende de plus de 1,000 USD, l'élection est invalidée. La Commission électorale peut également imposer des amendes administratives en cas d'infractions mineures à la loi sur le financement politique telles qu'un retard de production des reçus ou des rapports par le trésorier.

Le financement politique illégal est généralement secret, et il est souvent révélé par un rapport ou une information donnée par des personnes concernées ou liées à l'affaire. C'est pourquoi la loi sur le financement politique comporte une disposition visant à protéger et à récompenser les informateurs. Le chauffeur d'un cadre supérieur d'entreprise, par exemple, a rapporté que son employeur avait accordé une contribution illégale de 50,000 USD à un ancien membre de l'Assemblée nationale. La Commission électorale nationale a confirmé cette accusation et a engagé des poursuites qui se sont soldées par une décision de justice sanctionnant l'ancien député pour infraction à la loi sur le financement politique. La Commission électorale nationale a accordé au chauffeur une récompense de 200,000 USD.

Chapitre 11

Mexique

Par M. Rafael Riva-Palacio

Directeur de la liaison et de la coopération internationale

Institut électoral national du Mexique (INE)

Cette étude de cas présente la législation relative au système politique mexicain et son cadre d'application. Elle renseigne également sur le financement public et privé des partis politiques, des candidats et des campagnes. Ce chapitre comprend des informations issues de documents élaborés par l'Unité des affaires internationales de l'Institut électoral national du Mexique.

Introduction

L'application de la réglementation des procédures de financement et de contrôle des partis politiques a toujours été problématique au fil des réformes électorales qui ont jalonné l'histoire du Mexique au siècle dernier.

En 1986, les partis politiques ont obtenu le droit constitutionnel de recevoir des financements publics pour couvrir les activités qu'ils conduisent en vue d'accomplir leurs missions.

Depuis, la législation électorale a fixé, développé et perfectionné des dispositions visant à réglementer, à contrôler et à superviser le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales d'une manière claire, exacte et exhaustive.

Les partis politiques mexicains sont autorisés à recevoir des financements publics permanents à la fois directs et indirects. Ils ont également le droit de recevoir des financements privés, quoique des limites s'appliquent en la matière. La loi prévoit que le financement public doit prévaloir sur les sources de financement privé.

Il existe également des règles spécifiques de transparence et de responsabilité concernant les fonds dont disposent les partis politiques, y compris le dépôt de rapports provisoires. Les partis politiques sont sanctionnés par des amendes s'ils ne respectent pas les règles en vigueur.

Conformément à la Constitution et à la loi électorale du Mexique, l'Institut électoral national (INE), anciennement l'Institut électoral fédéral, est chargé de répartir et de distribuer les financements directs et indirects aux partis politiques au niveau fédéral. L'INE est également chargé de gérer le temps d'antenne gratuit dont disposent les partis en campagne sur les chaînes de radio et de télévision, y compris les partis au niveau fédéral et au niveau national, mais aussi les autorités électorales de l'ensemble du pays.

L'INE comporte une unité spécialement chargée de recevoir et d'examiner les rapports financiers des partis politiques. En cas d'infraction avérée, l'organe de gestion des élections est habilité par la loi à prononcer des amendes à l'encontre des partis politiques. Ceux-ci peuvent faire appel auprès du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral, qui est chargé de prendre sur ces questions une décision finale et incontestable.

En juin 2015, le Mexique a élu 500 députés à la Chambre basse du Congrès fédéral. Le présent chapitre vise à éclairer les principaux traits des procédures de financement des partis politiques et des candidats dans le contexte actuel de notre élection fédérale.

Financement des partis politiques et des candidats

Au Mexique, les partis politiques sont toujours autorisés à recevoir des financements publics directs et indirects pour couvrir leurs activités quotidiennes et leurs dépenses de campagne. Ils reçoivent de l'argent à trois titres différents et bénéficient également d'un accès gratuit et permanent au temps d'antenne de radio et de télévision, d'une exemption de frais de poste et de télégraphe, et d'un régime fiscal particulier.

Les partis politiques ont également le droit de recevoir des financements privés pour couvrir leurs activités permanentes et dans le cadre de campagnes électorales. La loi répertorie les sources à partir desquelles les partis peuvent être financés ainsi que celles qui sont interdites.

Financement public direct

Les partis politiques bénéficient d'un financement public direct destiné à couvrir trois catégories de dépenses : les activités ordinaires permanentes, les activités particulières conduites en tant qu'entités d'intérêt public et les dépenses électorales.

Précisons que la Constitution mexicaine fixe une formule permettant de déterminer le montant du financement public accordé aux partis politiques. Cette formule tient compte du nombre de citoyens inscrits sur les listes électorales au mois de juillet de chaque année et de l'équivalent de 65% du salaire minimum en vigueur dans le District fédéral.[1]

L'INE est chargé de déterminer les montants selon les procédures fixées par la loi. Le financement public des activités ordinaires permanentes et des activités particulières conduites en qualité d'entité d'intérêt public est versé à due proportion chaque mois. En période de campagne, le financement public des dépenses électorales est versé à due proportion chaque mois jusqu'au jour du scrutin.

Les principales caractéristiques du financement public direct sont les suivantes :

1. Les partis politiques reçoivent un financement destiné à couvrir leurs activités quotidiennes. De ce montant, 30% sont répartis à parts égales entre tous les partis politiques représentés au Congrès fédéral, et les 70% restants sont répartis en fonction du pourcentage de voix obtenues au niveau national par chaque parti représenté au Congrès fédéral lors de la précédente élection des députés de la Chambre basse par rapport au nombre total de votes exprimés.

   D'autre part, chaque parti politique ayant été légalement enregistré après la précédente élection reçoit 2% du montant total du financement public.

   Précisons que chaque parti politique est tenu de consacrer 3% de ce financement à la formation, à la promotion et au développement des compétences d'encadrement politique des femmes.

2. En tant qu'entités d'intérêt public, les partis politiques reçoivent un financement particulier pour financer celles de leurs activités qui ont trait à la formation et à l'éducation politiques, à la recherche socio-économique et politique ainsi qu'à des missions éditoriales. La subvention accordée au titre de ces activités vise à contribuer au financement des activités des partis politiques. C'est à ces fins qu'il leur est versé une somme supplémentaire correspondant à 3% du financement qu'ils reçoivent au titre de leurs activités ordinaires.

3. Les partis politiques reçoivent un financement spécial pour couvrir leurs dépenses électorales. Ce financement est destiné à couvrir les activités conduites en vue d'obtenir des voix ; il n'est donc accordé que durant les années électorales.

   Lors des années d'élections générales fédérales (Président, Chambre basse et Chambre haute), chaque parti reçoit une somme supplémentaire correspondant à 50% du montant qu'il perçoit la même année au titre de ses activités ordinaires.

   Durant les années où seuls les 500 sièges de la Chambre basse sont renouvelés, chaque parti politique reçoit pour couvrir ses dépenses de

campagne une somme correspondant à 30% du montant qu'il perçoit au titre de ses activités ordinaires.

Ces dispositions s'appliquent à tous les partis politiques légalement reconnus au niveau fédéral, qu'ils soient ou non représentés au Parlement.

Le Tableau 11.1 présente la répartition des financements publics accordés en 2015 aux partis politiques mexicains au niveau fédéral.

Tableau 11.1. **Financement public des partis politiques mexicains au niveau fédéral en 2015**

En USD

Parti politique	Activités ordinaires	Activités particulières	Dépenses de campagne	Total
Parti d'action nationale (PAN)	57 249 659.02	17 174 897.71	1 717 489.77	76 142 046.50
Parti révolutionnaire institutionnel (PRI)	68 161 440.59	20 448 432.18	2 044 843.22	90 654 715.99
Parti de la révolution démocratique (PRD)	43 643 274.41	13 092 982.32	1 309 298.23	58 045 554.97
Parti travailliste (PT)	18 797 028.88	5 639 108.66	563 910.87	25 000 048.40
Parti vert écologiste du Mexique (PVEM)	21 548 923.44	6 464 677.03	646 467.70	28 660 068.18
Mouvement des citoyens (MC)	17 727 493.86	5 318 248.16	531 824.82	23 577 566.84
Parti de la Nouvelle Alliance (PNA)	17 870 383.46	5 361 115.04	536 111.50	23 767 610.00
Mouvement de régénération nationale (MORENA)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Parti humaniste (PH)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Rassemblement social (ES)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Total	260 636 386.88	78 190 916.06	7 819 091.61	346 646 394.55

Source: Institut électoral national du Mexique (15 MXN = 1 USD).

La loi prévoit aussi que les candidats indépendants ont le droit de recevoir un financement public direct pour couvrir leurs dépenses de campagne.

En tant qu'entité unique, tous les candidats indépendants reçoivent le même montant que les partis politiques ayant été légalement enregistrés après la précédente élection. Pour les élections générales, ce montant est divisé en trois parts égales et versé à chaque groupe de candidats indépendants : présidence, Sénat et députation. Lors des élections de mi-mandat, le montant total est distribué aux candidats indépendants à la Chambre des députés.

Une fois le financement public dûment réparti entre les groupes concernés, son montant est versé à parts égales à tous les candidats. Conformément à la loi, aucun candidat indépendant ne peut recevoir plus de 50% du montant total accordé à son groupe ou du montant correspondant au plafond des dépenses électorales. L'argent est décaissé en deux temps et les candidats doivent rembourser les sommes non dépensées.

Pour les élections de 2015, 22 candidats indépendants sont inscrits. Compte tenu des règles légales en vigueur, chacun d'entre eux devrait recevoir 71,082.65 USD.

Financement public indirect

Le financement public indirect porte principalement sur trois domaines :

1. L'accès gratuit et permanent à toutes les stations de radio et aux chaînes de télévision gratuites qui diffusent dans le pays. En tant que seule autorité habilitée à gérer le temps d'antenne dont disposent les pouvoirs publics sur les chaînes de radio et de télévision, l'INE est compétent pour garantir les droits d'accès de tous les partis politiques lors de toutes les élections tenues

dans le pays et pour veiller à ce que les autorités électorales fédérales et locales remplissent leurs obligations.

Précision importante : le temps d'antenne (radio et télévision) qui est utilisée à des fins électorales correspond à une partie des taxes acquittées par les entreprises audiovisuelles. L'INE est la seule autorité dotée des pouvoirs constitutionnels lui permettant si nécessaire d'acheter du temps d'antenne supplémentaire. Toute utilisation du temps d'antenne audiovisuelle à des fins électorales en dehors du temps fourni et réglementé par l'INE constitue une infraction à la loi.

La loi répartit ainsi le temps d'antenne :

- Durant les périodes non électorales, le temps d'antenne pouvant être consacré à des fins électorales est de 5 minutes et 45 secondes à la télévision et de 7 minutes et 48 secondes à la radio. La moitié de ce temps est réparti à parts égales entre tous les partis politiques. Autrement dit, environ 3 minutes à la télévision et 4 minutes à la radio sont divisées en segments de 20 secondes ; en outre, chaque parti politique a droit à un programme mensuel de 5 minutes. L'autre moitié du temps prévu est utilisée par l'INE pour ses propres activités, ainsi que par d'autres autorités électorales.
- Durant les périodes électorales, la répartition du temps d'antenne se distingue nettement selon qu'il s'agit de la pré-campagne – 30 minutes par jour et par chaîne de radio ou de télévision – ou de la campagne, ce temps passant à 41 minutes pour chaque média, étant entendu que la répartition n'est plus égale mais proportionnelle, sur le modèle de celle qui s'applique au financement public direct : 30% à parts égales et 70% en fonction du nombre de voix obtenues lors de la précédente élection de la Chambre basse.
- Les candidats indépendants ont le droit de bénéficier d'un temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision. Ils sont à ces fins considérés comme un parti politique en soi, et le temps d'antenne est réparti entre eux à parts égales.
- Durant les périodes électorales (pré-campagnes et campagnes), le temps d'antenne est divisé en segments de 30, 60 et 120 secondes répartis de manière à être diffusés entre 6 heures et 23 heures 59.

Il faut préciser que tous les partis (y compris les candidats aux primaires et les candidats investis) ne peuvent accéder aux médias que dans le cadre des segments de temps d'antenne audiovisuelle accordés par l'État. L'utilisation de ces segments n'est réservée qu'aux seuls partis politiques et est entièrement gratuite. L'INE est la seule autorité habilitée à gérer ces segments.

2. L'exemption de frais postaux et télégraphiques lorsque elle est nécessaire pour accomplir leurs missions. En 2015, chaque parti politique bénéficie d'une exemption postale et télégraphique de 1,042,545.55 USD. Les candidats indépendants bénéficient également d'un soutien sous forme d'exemption de frais postaux et télégraphiques pour un montant de 78,980.72 USD chacun.
3. Enfin, les partis politiques bénéficient d'un système de taxation spécial qui comprend un abattement fiscal de 25% sur les cotisations d'adhérents et sur les revenus locatifs, entre autres.

Financement privé

Les partis politiques ont le droit de recevoir des financements privés au titre de leurs recettes permanentes ou pour couvrir leurs dépenses de campagne.

La loi autorise et réglemente quatre sources de financement privé des partis politiques et limite les recettes ainsi collectées :

1. Financement provenant des adhérents, y compris les cotisations ordinaires et extraordinaires que versent les adhérents ainsi que les contributions de leurs organisations sociales, dont les montants et la fréquence sont librement déterminés par chaque parti politique. Sont également incluses les cotisations volontaires et individuelles que les candidats de chaque parti versent à leur propre campagne.
2. Financement provenant des partisans, y compris tous les dons et contributions, en argent ou en nature, qui sont librement et volontairement consentis par des particuliers ou des entreprises mexicaines résidant dans le pays, à condition qu'ils ne relèvent pas de l'une des catégories expressément interdites par la loi.
3. Autofinancement, c'est-à-dire l'ensemble des recettes provenant d'activités promotionnelles – telles que conférences, spectacles, jeux, manifestations culturelles, ventes de publications et autres – conduites en vue de recueillir des fonds, l'organe financier de chaque parti étant chargé de fixer les plafonds.
4. Financement provenant de rendements financiers, y compris les revenus générés par les fonds que les partis politiques peuvent constituer avec leur propre patrimoine dans les banques mexicaines.

Limites et restrictions

Limitation du financement privé et plafonds de dépenses de campagne

La loi habilite l'INE à appliquer des plafonds aux dépenses que les partis politiques et les candidats peuvent engager durant les campagnes présidentielles et législatives (Congrès fédéral).

Pour fixer ces plafonds, le Conseil général de l'INE utilise les formules suivantes :

1. Pour les élections présidentielles, les plafonds doivent correspondre à 20% du montant total du financement public des dépenses électorales accordé à l'ensemble des partis au cours d'une année d'élection présidentielle.
2. Pour les membres de la Chambre basse élus à la majorité relative, le montant correspond à la division des plafonds fixés pour la campagne présidentielle par 300, c'est-à-dire le nombre de circonscriptions législatives qui composent le territoire national.
3. Pour chacun des membres de la Chambre haute élus au scrutin majoritaire (par État), les plafonds correspondent au produit des plafonds retenus pour les représentants à la Chambre basse par le nombre de districts composant l'entité, les districts au-delà de vingt n'étant pas pris en compte.

Pour l'élection de 2015, le plafond des dépenses de campagne est fixé à 84,002.56 USD.

Restrictions du financement des partis

La législation électorale recense les différentes agences publiques et privées, mexicaines aussi bien qu'internationales, qui ne sont pas autorisées à consentir des contributions ou des dons aux partis politiques, que ce soit sous la forme d'argent ou de biens, soit directement soit par l'intermédiaire de tiers. En voici quelques-unes :

- les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État fédéral ; les États et les communes
- les entités autonomes aux niveaux fédéral, étatique et communal
- les organisations syndicales
- les dignitaires religieux et les associations, églises et groupes appartenant à une religion ou à une secte
- les partis politiques, particuliers et entreprises étrangers
- les organisations internationales de quelque nature que ce soit
- les personnes résidant ou travaillant à l'étranger
- les entreprises commerciales mexicaines.

De même, la législation électorale ne permet pas aux partis et groupements politiques de solliciter des crédits auprès de la Banque mexicaine de développement afin de financer leurs activités, ni de recevoir des contributions provenant d'individus non identifiés, à l'exception des contributions recueillies lors de collectes organisées dans des réunions publiques ou sur la voie publique.

Responsabilité et transparence

Rapports des partis politiques

Les partis politiques doivent désigner un mandataire interne chargé de recevoir et de gérer les ressources, et de déposer les rapports annuels ainsi que les rapports de pré-campagne et de campagne sur l'origine, le montant, l'objectif et l'utilisation des recettes perçues par tout moyen de financement. Le mandataire doit déposer quatre rapports distincts en respectant les critères suivants :

1. Un rapport annuel dans les 60 jours qui suivent le dernier jour de décembre de l'année budgétaire concernée. Dans ce rapport, les partis politiques doivent répertorier toutes les recettes et les dépenses ordinaires qui doivent être comptabilisées avec précision, en y ajoutant une déclaration de patrimoine, une déclaration des dépenses consacrées à leurs processus internes de sélection et de campagnes primaires, et les recettes obtenues pour leur financement. Ce rapport doit être approuvé et signé par un auditeur externe désigné par le parti lui-même.
2. Rapports trimestriels : durant les années non électorales, au cours des 30 premiers jours suivant la fin de chaque trimestre, à des fins d'information.

Les partis politiques doivent rendre compte de la progression de leurs recettes et de leurs dépenses ordinaires.

3. Rapports de pré-campagne : dans les 30 jours suivant la fin des campagnes primaires, les partis politiques doivent présenter un rapport concernant chacun des candidats inscrits à la primaire en précisant l'origine et le montant des dépenses engagées, ainsi qu'une liste desdits candidats qui n'ont pas déclaré les informations requises par la loi.
4. Rapports de campagne : les partis politiques doivent présenter un rapport pour chaque candidat tous les 30 jours à compter du début de la campagne, et le présenter dans les trois jours qui suivent la fin de la période de 30 jours. Les candidats indépendants doivent également présenter ces rapports.

Procédures de contrôle et de surveillance

Le contrôle et la surveillance des ressources des partis politiques et de leurs campagnes relève d'une unité spécialisée de l'INE, l'unité de supervision des ressources des partis politiques (UTF).

L'UTF examine tous les rapports présentés par les partis politiques et les candidats en vérifiant tout particulièrement qu'ils ont reçu des soutiens financiers provenant de sources légales. Pour exercer cette mission, elle dispose de pouvoirs importants ; elle peut notamment conduire ses activités sans être soumise aux contraintes du secret bancaire, fiscal et fiduciaire, entre autres outils et procédures.

En outre, l'INE a récemment établi un Registre national des prestataires dont l'UTF se sert pour contrôler les individus et les entités qui exécutent des contrats portant sur des biens et des services en faveur de partis politiques, de candidats et de candidats indépendants en vérifiant leur conformité aux dispositions de la loi, en vertu de laquelle seuls les prestataires enregistrés peuvent fournir des biens et des services aux partis politiques, aux candidats et aux candidats indépendants.

Lorsque des erreurs ou des omissions sont détectées, l'UTF demande au parti politique ou au candidat de lui présenter l'information rectifiée au cours d'une période déterminée.

Une fois que l'UTF a examiné les rapports, elle présente à la Commission d'audit du Conseil général de l'INE un projet de résolution qui contient les résultats et les recommandations découlant de son examen, mentionne les erreurs et irrégularités qu'elle a constatées ainsi que les clarifications et les rectifications transmises par les partis qui ont été notifiés à ces fins.

La Commission d'audit analyse les résultats présentés par l'UTF et élabore un projet de résolution devant être présenté au Conseil général.

Le Conseil général se saisit du projet de résolution qui peut dès lors être approuvé, sauf si le Conseil demande des informations complémentaires.

Si les partis politiques sont en désaccord avec la résolution approuvée par le Conseil général, ils peuvent faire appel auprès du Tribunal électoral de la branche judiciaire fédérale à qui il appartient de demander qu'un nouvel examen soit conduit ou de se prononcer sur l'appel de manière définitive et incontestable.

Transparence

Les procédures et mécanismes de transparence des ressources financières reçues et gérées par les partis politiques se sont développés parallèlement à l'élargissement et au renforcement des dispositions relatives au système de financement des partis politiques.

Toute personne intéressée a le droit d'accéder aux données des partis politiques. C'est pourquoi l'INE s'engage à donner une publicité maximale aux rapports comptables et aux opérations des partis et des candidats, afin d'impliquer les citoyens en matière de responsabilité et de supervision et de favoriser le contrôle des organes publics.

Amendes et pénalités

L'INE est doté du pouvoir légal d'imposer des pénalités aux partis politiques et aux candidats indépendants qui violent les lois relatives aux procédures de financement, tant pendant les périodes de campagne que dans les rapports ordinaires.

Au Mexique, les infractions les plus courantes aux règles de financement des partis politiques et des candidats sont les suivantes :

- retards comptables
- dépassement des limites de dépenses
- sources ou montants de financement illégaux.

L'échelle graduée de pénalités qui s'applique va de la remontrance publique à la réduction des subventions publiques, mais la sanction doit être proportionnelle à l'infraction : plus l'infraction est grave, plus la sanction est sévère. En cas d'infraction grave et récurrente aux règles financières, un parti peut perdre son statut légal.

La récente réforme électorale mexicaine a créé un système d'annulation des élections fédérales et locales en cas d'infraction financière grave, intentionnelle et déterminante dans les cas suivants :

- dépassement de plus de 5% des plafonds de dépenses de campagne
- réception ou utilisation de ressources d'origine illicite ou publique.

Il est prévu à ces fins que les infractions soient objectivement et matériellement vérifiées, et qu'elles soient jugées déterminantes si l'écart de voix entre le premier et le deuxième est inférieur à 5%.

Lors des élections générales de 2012, les amendes prononcées à l'encontre des partis politiques pour infraction aux règles de financement ont atteint un montant total de 22,791,803.80 USD.

Défis

Suite à la récente réforme électorale au Mexique, l'INE a été chargé de missions supplémentaires en matière de préparation et de gestion des élections, tant au niveau fédéral qu'au niveau local.

S'agissant du financement des partis politiques, l'élection de 2015 pose deux défis majeurs :

1. Étant désormais la seule autorité chargée de contrôler les rapports financiers des partis politiques, l'INE devra analyser environ 25,000 rapports de

campagne. Le délai imposé à cette mission est fixé à 37 jours au plus tard après la date du scrutin, ou avant que l'élection ne soit déclarée valable.

2. Pour améliorer l'efficacité des procédures d'examen des rapports financiers des partis politiques, la loi oblige l'INE à mettre en œuvre un système de déclaration comptable en ligne.

C'est pour accomplir cette mission que l'INE a élaboré un système de déclaration en collaboration avec l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM). Depuis le 6 avril, le système est opérationnel est peut recevoir les informations transmises par les partis politiques et les candidats.

Au terme de l'élection en cours, l'INE pourra collecter les retours d'expérience concernant ce nouvel outil.

Note

1. En juillet 2014, 85,801,510 citoyens étaient inscrits sur les listes électorales et, en 2015, le salaire minimum dans le District fédéral était de 70.10 MXN (environ 4.67 USD).

Chapitre 12

Royaume-Uni

Par M. Rupert Grist, Juriste spécialiste du droit réglementaire

M. Nick Wright, Responsable senior de projets

Commission électorale du Royaume-Uni

Cette étude de cas présente la législation britannique – la loi sur les partis politiques, les élections et les référendums – qui régit le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Elle présente également quelques données statistiques clé recueillies par la Commission électorale du Royaume-Uni.

Cadre législatif

La loi sur les partis politiques, les élections et les référendums (PPERA) de 2000 est le principal acte législatif régissant l'enregistrement et la réglementation des partis politiques (ainsi que certaines autres entités politiques) et fixant le champ des fonctions et des compétences de contrôle de la Commission électorale en tant qu'autorité de réglementation.[1]

Les dispositions concernant les élections générales au Parlement britannique et d'autres élections, y compris la réglementation applicable aux candidats, figurent dans la loi sur la représentation du peuple de 1983.[2]

Il existe également des actes législatifs qui régissent d'autres élections, y compris les élections aux assemblées dévolues au sein du Royaume-Uni.

La Commission électorale est l'organe britannique chargé de contrôler l'application de ces règles et de prendre les mesures nécessaires à ces fins. Elle s'assure que les gens comprennent les règles de financement des partis politiques. Outre cette mission, elle prend également des mesures lorsque les règles sont bafouées et publie des documents d'information sur le financement politique. Quant aux objectifs généraux des politiques publiques, ils relèvent du gouvernement britannique et des autorités dévolues.

Application pratique du droit du financement politique

Équité des règles du jeu – information relative au financement et aux dépenses

Le droit britannique ne fixe pas les montants respectifs des financements publics et privés dont les candidats aux élections peuvent bénéficier. Il existe néanmoins toute une palette de dispositions relatives au financement et à des questions connexes.

Financement public

Des dispositions régissent certains aspects particuliers des financements et services publics. Elles couvrent les fonds attribués aux partis d'opposition (les « fonds Short » à la Chambre des Communes et les « fonds Cranborne » à la Chambre des Lords), ainsi que les subventions de développement politique versées aux partis qui détiennent au moins deux sièges au Parlement (qui sont gérées par la Commission électorale) et les fonds attribués aux partis siégeant au Parlement écossais. L'usage de ces fonds est encadré : les fonds Short et les fonds Cranborne ne peuvent servir qu'aux activités parlementaires des partis bénéficiaires, tandis que les subventions de développement politique ne peuvent être utilisées que pour aider les partis à définir les politiques publiques qu'ils font figurer dans leurs programmes. Parmi les services fournis, citons l'utilisation limitée de services postaux gratuits pour l'envoi de documents électoraux et l'usage gratuit de salles de réunion.

Financement privé

Des restrictions s'appliquent aux sources de financement privé (provenant pour l'essentiel de particuliers et d'organisations basées au Royaume-Uni), mais le montant des contributions n'est pas plafonné.

Plafonds de dépenses

Le montant des dépenses électorales est plafonné.

Il est obligatoire de rendre compte des données financières pertinentes en présentant notamment des rapports sur les dépenses et les financements ainsi que des relevés de comptes (sur lesquels apparaissent par exemple le montant total des recettes et des dépenses ainsi que les actifs et passifs financiers sur l'année).

Des dispositions du même ordre concernant le financement privé et les dépenses électorales sont prévues pour les candidats individuels et les partis politiques.

De même, il existe des dispositions similaires sur le financement privé et les dépenses de campagne de « tierces parties » faisant campagne – les acteurs qui mènent campagne pour un candidat ou pour un parti. L'objectif est de veiller à la transparence des financements indirects.

Outre qu'ils sont tenus de rendre compte des financements reçus sous forme de dons, les partis doivent également rendre compte de certains emprunts et autres opérations du même ordre qui contribuent à couvrir leurs dépenses électorales.

Notons qu'il existe des dispositions similaires et néanmoins distinctes concernant le financement des campagnes référendaires au Royaume-Uni.

Dépenses de communication médiatique

Les dépenses de communication médiatique sont englobées dans les dépenses réglementées des partis (y compris les émissions politiques des partis, même si elles sont strictement réglementées), moyennant quelques exceptions prévues par la loi. L'une de ces exceptions concerne les dépenses consacrées à la presse écrite. Il existe également des dispositions qui incluent certaines dépenses de communication médiatique dans les dépenses réglementées des candidats et des tierces parties. La Commission électorale ne prévoit aucune réglementation distincte concernant les dépenses consacrées aux activités de communication médiatique.

Les graphiques 12.1-12.4 présentent les données relatives aux financements et aux dépenses des principaux partis et de leurs candidats ainsi que des principales tierces parties lors de la campagne préalable à la dernière élection générale au Parlement britannique, qui s'est tenue le 7 mai 2010. (Les partis et tierces parties y figurant ont été inclus sur la base des montants les plus élevés indiqués dans chaque cas).

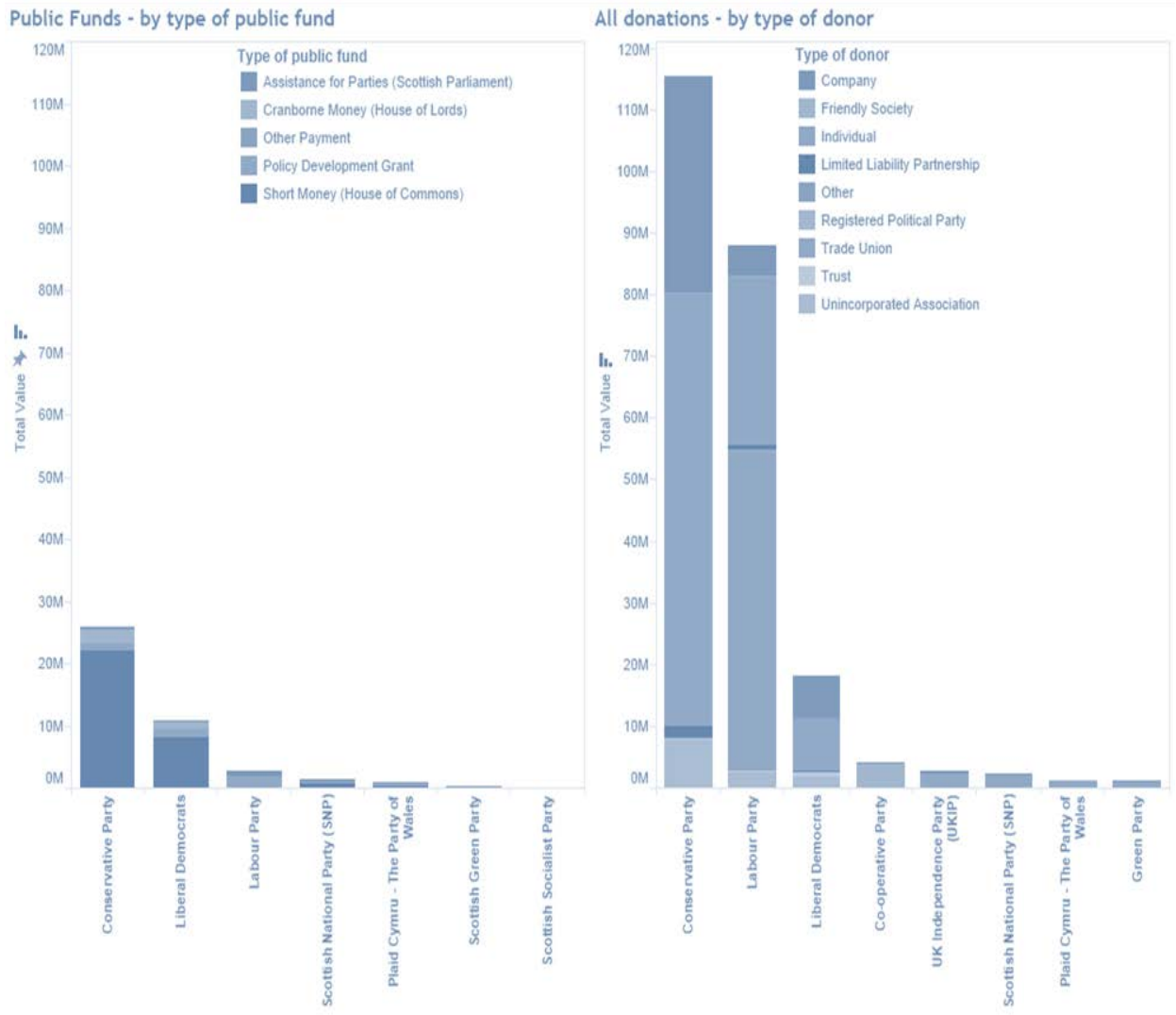
Transparence et responsabilité

La loi prévoit – et la Commission y veille – la divulgation publique de toutes les données devant être déclarées par les partis politiques et les tierces parties faisant campagne. Les candidats présentent leurs rapports au directeur du scrutin local mais la Commission en reçoit copie et agrège les données à l'échelle nationale. Une fois transmises, toutes ces informations sont accessibles sur le site internet de la Commission dans les meilleurs délais. Toutes les données relatives aux dons, aux emprunts et aux relevés de comptes sont disponibles en ligne sur le site de la Commission électorale.[3]

La loi prévoit que certains rapports doivent faire l'objet d'un audit indépendant. Ainsi, les relevés de comptes des partis politiques dont les recettes brutes ou les dépenses dépassent un montant total de 250,000 GBP au cours d'un exercice budgétaire doivent être contrôlés ; de même, un audit est obligatoire pour tout rapport relatif aux dépenses électorales d'un parti lorsque ces dépenses dépassent 250,000 GBP au cours de la période de campagne. En outre, la Commission effectue ses propres contrôles de conformité des

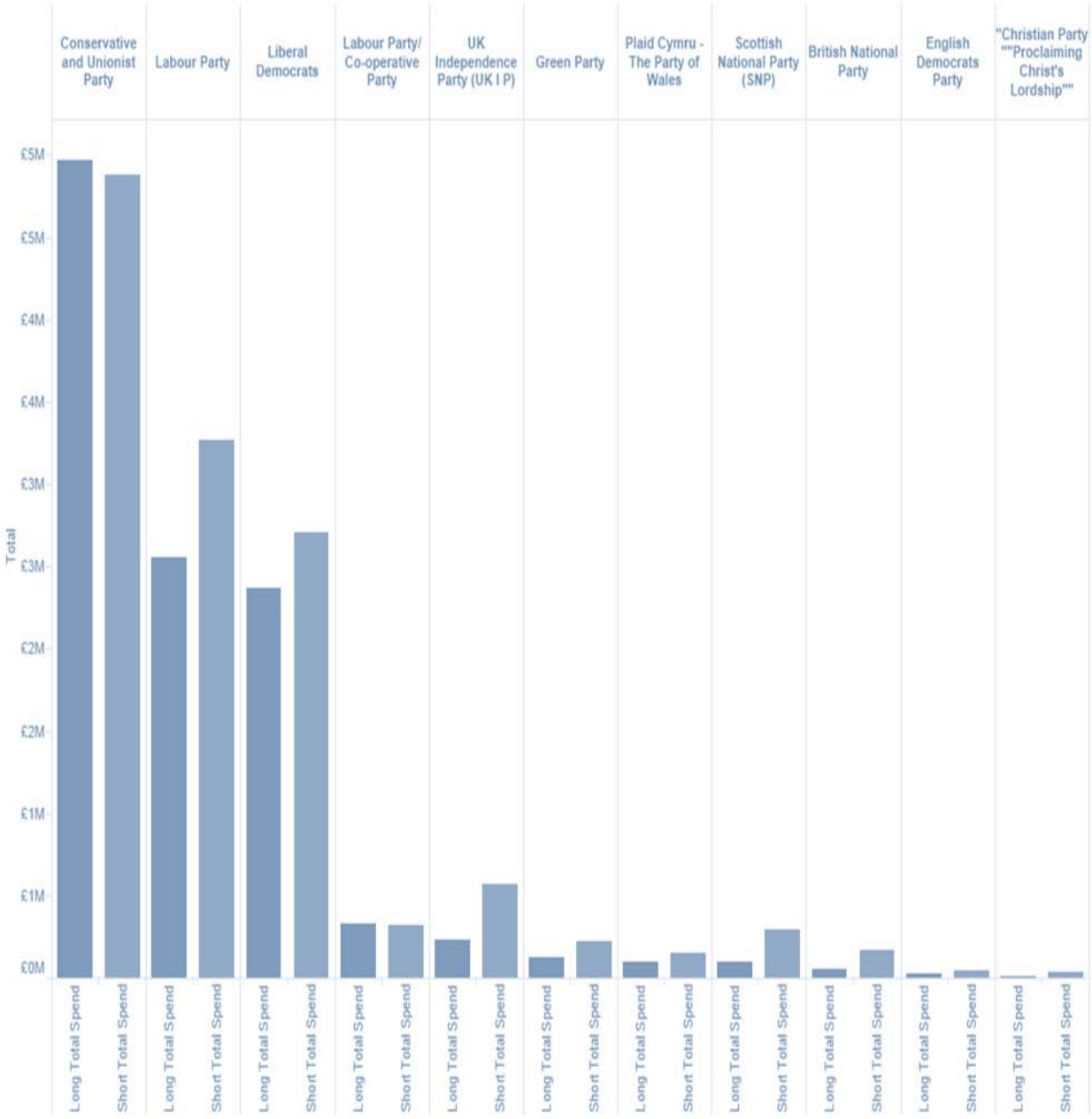
informations qu'elle reçoit en vérifiant par exemple la licéité des dons et en croisant les déclarations figurant dans différents rapports afin de détecter d'éventuelles discordances.

Graphique 12.1. **Financements publics et dons aux partis politiques au Royaume-Uni, du 1er juillet 2005 au 30 juin 2010**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

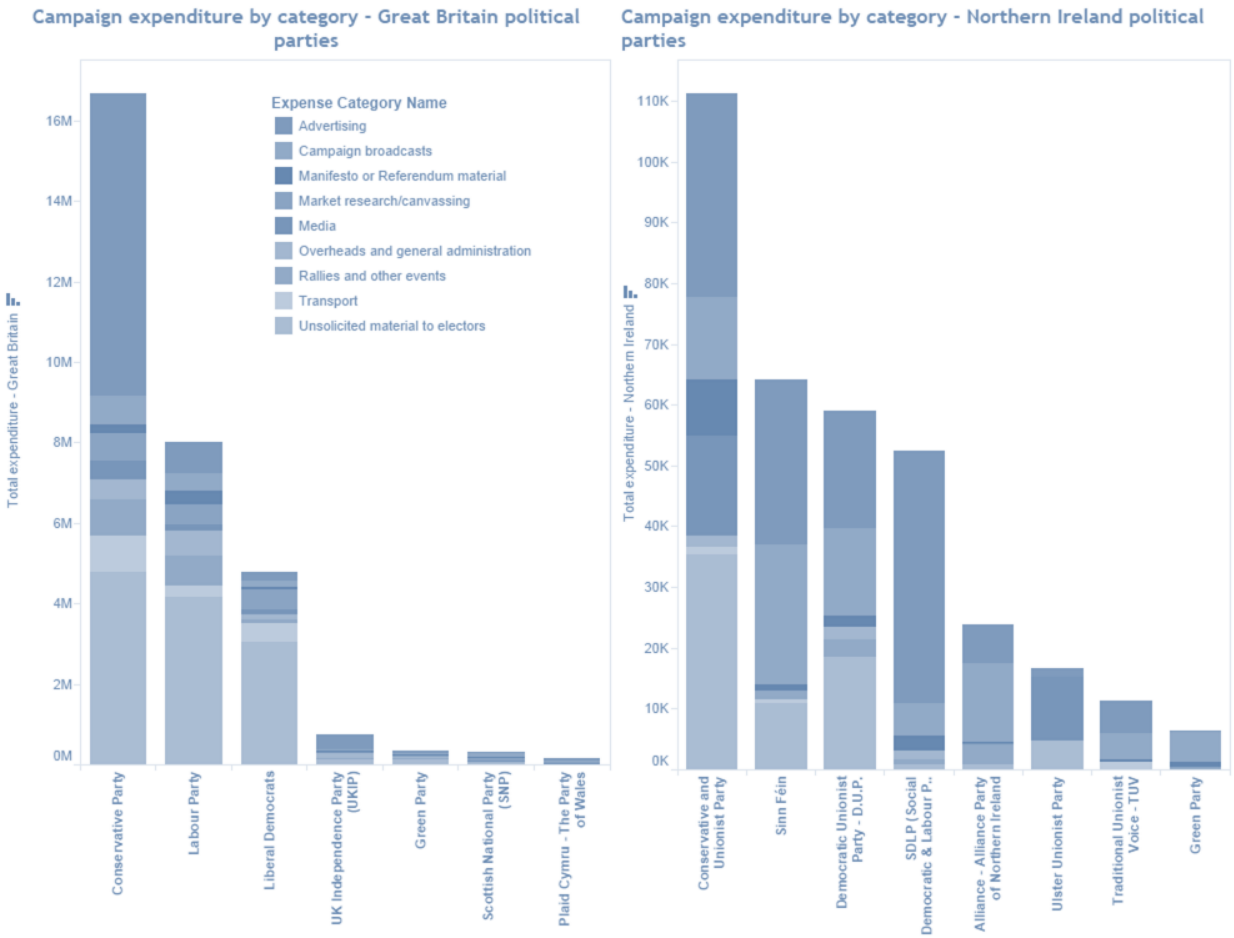
Graphique 12.2. **Dépenses des candidats lors des élections générales au Parlement britannique de 2010, par parti politique, pendant la campagne longue et pendant la campagne courte**



Note: La « campagne longue » désigne la période de plusieurs mois qui précède la déclaration de candidature officielle d'une personne à l'élection générale, à laquelle s'applique une limite. La « campagne courte » désigne la période de quelques semaines qui suit la déclaration de candidature officielle d'une personne et dure jusqu'à la date du scrutin, à laquelle s'applique une autre limite.

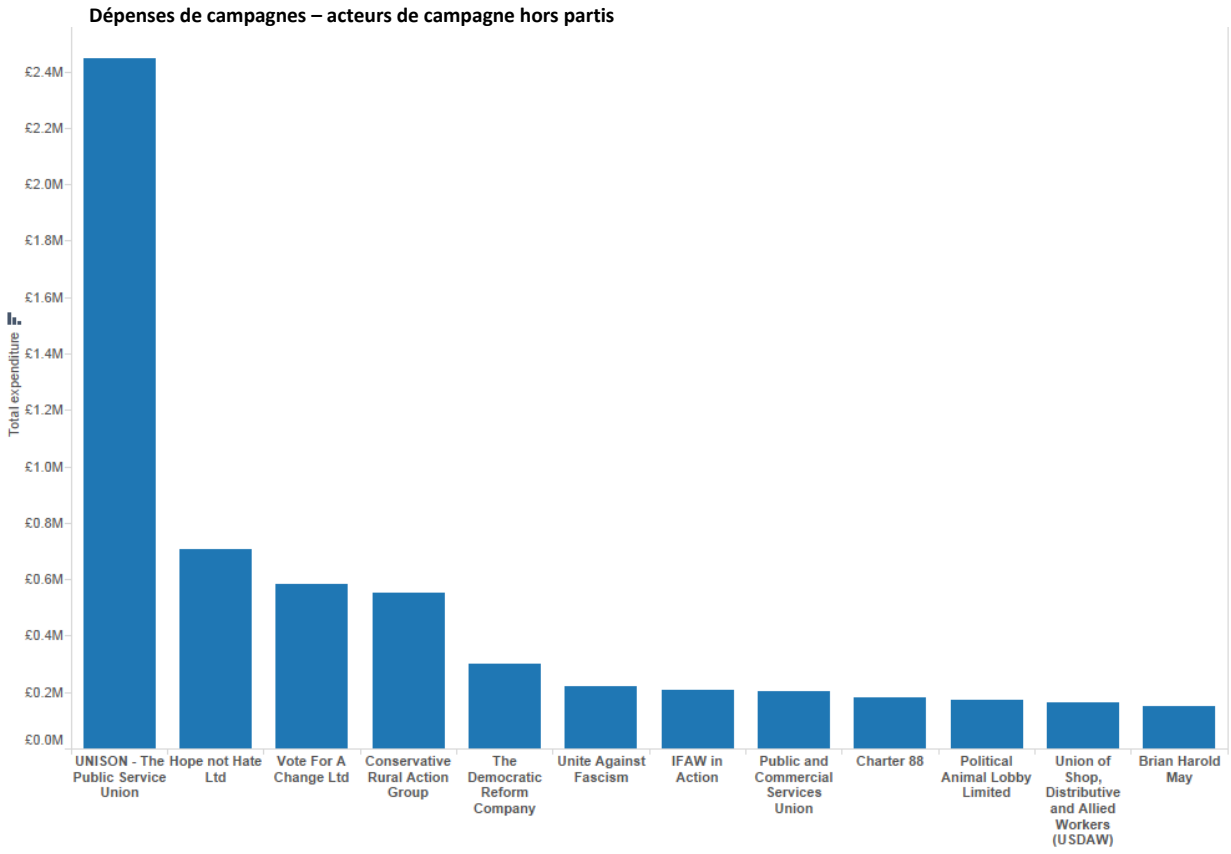
Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.3. **Dépenses de campagne, par catégorie, lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.4. **Dépenses de campagne (acteurs de campagne hors partis) lors de l'élection générale au Parlement britannique de 2010**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Intégrité – conseils et directives de la Commission

Au Royaume-Uni, la Commission électorale est chargée de prendre les mesures nécessaires au respect des règles relatives au financement des partis, des candidats et des tierces parties. Conformément aux principes de bonne réglementation, l'action de la Commission consiste à adopter une réglementation efficace, proportionnée et juste. Le cas échéant, elle prodigue conseils et directives de manière volontariste pour s'assurer que la réglementation est correctement appliquée. La Commission est déterminée à aider ceux qu'elle réglemente à avoir une compréhension précise de leurs obligations réglementaires. Elle produit des directives très complètes sur un vaste éventail de sujets, répond aux demandes de conseil et offre des formations sur demande.[4] La Commission veille attentivement à s'assurer qu'il est aussi facile que possible de mettre en œuvre la réglementation en proposant des conseils et des mécanismes d'application efficaces et en publiant des directives qui expliquent comment appliquer la réglementation, en offrant ses conseils en réponse aux questions qui lui sont posées et en explorant de nouveaux moyens d'échanger avec ceux qu'elle réglemente pour les tenir informés des règles et de la manière de s'y conformer.

De plus, la Commission encourage avec volontarisme l'application de la réglementation en donnant par exemple des conseils spécifiques aux partis nouvellement enregistrés et en envoyant aux partis des notifications de rappel avant les dates de remise des rapports. Elle rencontre régulièrement les partis pour discuter de problèmes nouveaux et mène des campagnes de suivi afin de déterminer si les personnes et les organisations doivent être alertées au sujet des obligations réglementaires qui s'imposent à elles.

Application et contrôle

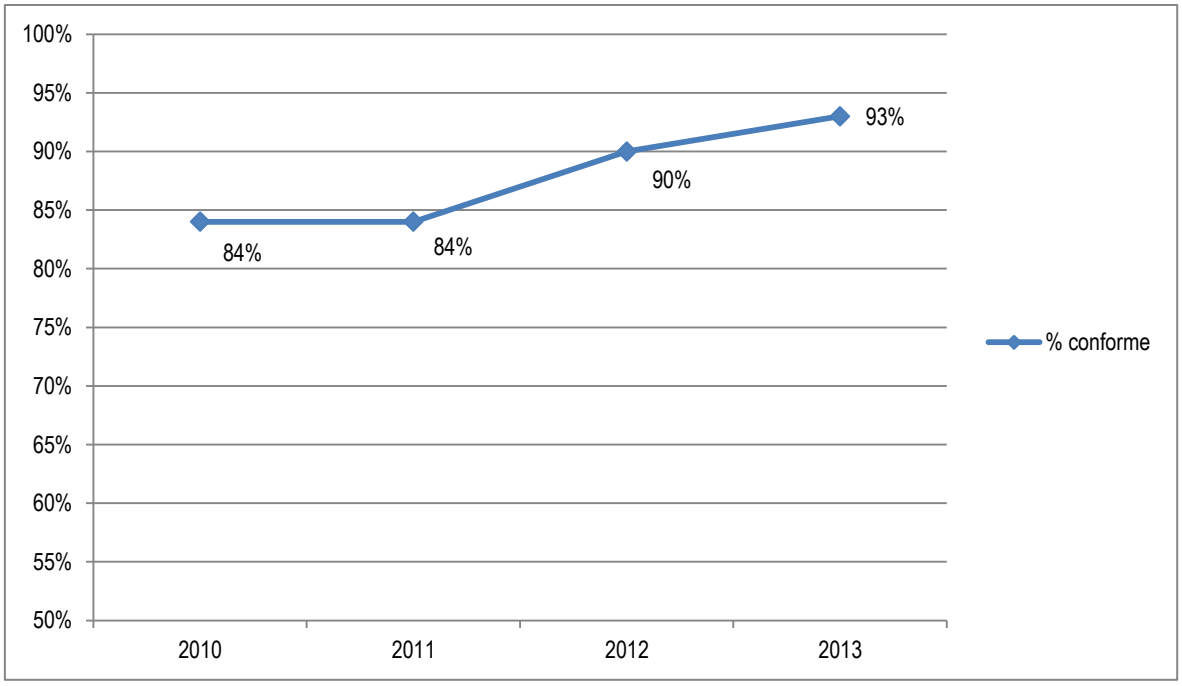
Comme on l'a noté, la Commission cherche le cas échéant à fournir des conseils et des directives pour veiller à l'application de la réglementation. Lorsque c'est nécessaire, toutefois, elle dispose d'une série de pouvoirs lui permettant d'obtenir des informations et de sanctionner les infractions à la loi.

La Commission et les tribunaux sont dotés d'un certain nombre de pouvoirs de contrôle et d'enquête leur permettant d'exiger la transmission d'informations, la présence à des entretiens et la vérification de documents, y compris *in situ*. La Commission dispose également d'une série de pouvoirs de sanction administrative, dont la faculté d'imposer des pénalités monétaires fixes ou variables, de délivrer des notifications de mise ou remise en conformité (imposant les mesures à prendre pour sortir d'un état de non-conformité ou pour en supprimer les effets), de délivrer des notifications de cessation (dont le non-respect constitue une infraction pénale) et de valider des mesures de mise en conformité. Elle peut aussi déférer les dossiers aux organes judiciaires aux fins de poursuites pénales.

La politique de contrôle de la Commission précise la manière dont elle accomplit ces missions.[5]

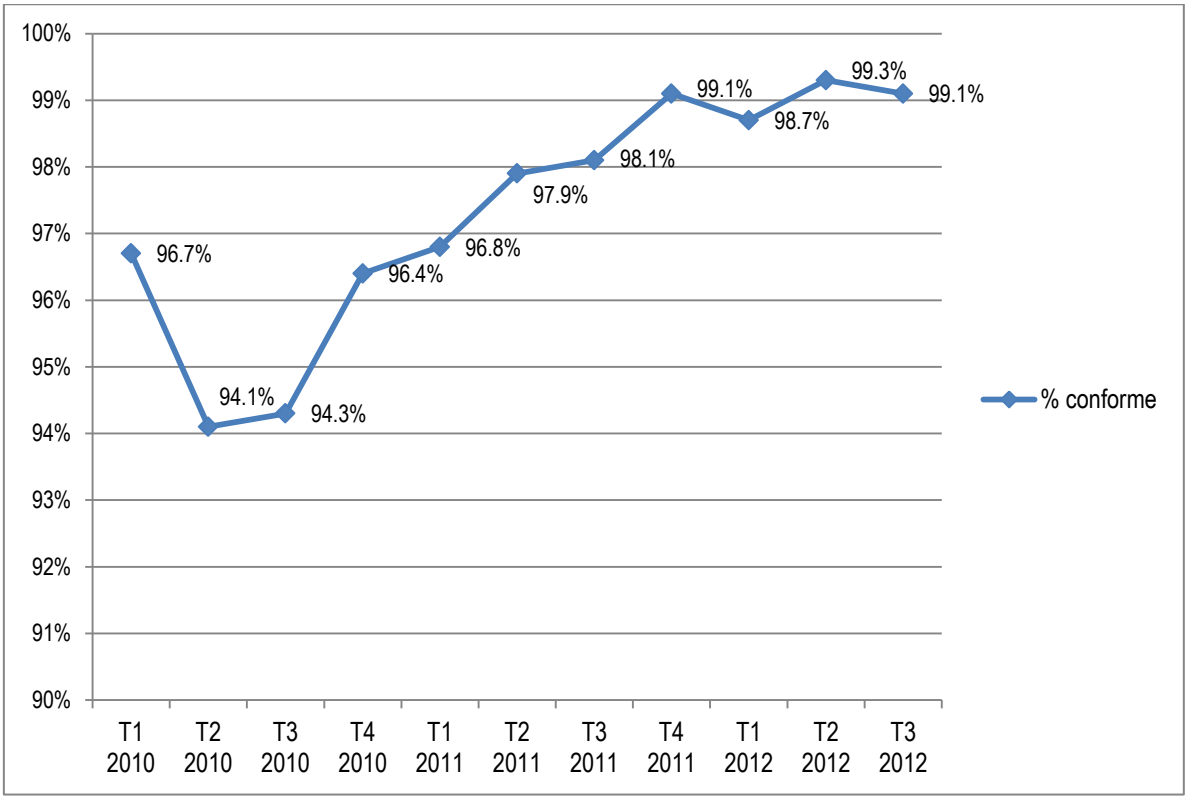
Le niveau de respect des obligations est généralement élevé. Il a augmenté depuis que la Commission a été dotée de pouvoirs de sanction administrative. Les graphiques 12.5 et 12.6 présentent des exemples de taux de conformité depuis 2010 concernant la transmission de relevés de comptes annuels et de rapports trimestriels sur les dons déclarables par les partis politiques.

Graphique 12.5. **Taux de conformité (relevés de comptes) au Royaume-Uni, 2010-13**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

Graphique 12.6. **Taux de conformité (rapports trimestriels) au Royaume-Uni, 2010-12**



Source: Commission électorale du Royaume-Uni.

La Commission a délivré 25 notifications de sanction depuis qu'elle a été dotée de ce pouvoir en 2010, dont une série de pénalités monétaires variées et de notifications de mise en conformité. La plupart de ces notifications de sanction sont liées à des retards de déclaration de dons ou d'emprunts, à des retards ou omissions de remise des comptes annuels, et à l'acceptation de dons illicites. Aucune de ces sanctions n'a fait l'objet d'un appel devant les tribunaux. La Commission poursuivra ses efforts pour améliorer ces taux de conformité aux règles dans ce domaine et dans d'autres.

Défis et risques

La question du mode de financement des partis politiques reste ouverte, dans les assemblées législatives du Royaume-Uni et ailleurs. Certains aspects du financement privé inquiètent manifestement l'opinion publique, mais rien n'indique qu'elle soit favorable à une augmentation du financement public.

La modification la plus récente des dispositions relatives au financement politique a porté sur les obligations faites aux tierces parties faisant campagne avec la Loi sur la transparence du lobbying, des campagnes électorales par des tierces parties et de la gestion des organisations syndicales de 2014. Cette loi a étendu le champ des entités soumises aux règles et renforcé les obligations de déclaration. La Commission a pris langue avec ceux qui pouvaient être concernés pour mieux faire connaître les nouvelles mesures et a mis à jour un ensemble de directives destinées aux tierces parties avant même l'entrée en vigueur de la loi.

Selon toute vraisemblance, la dévolution des pouvoirs est appelée à se poursuivre (à l'Écosse et peut-être à d'autres parties du Royaume-Uni) suite aux élections générales du Parlement britannique du 7 mai 2015, et cela aura sans doute un impact sur la manière dont le financement politique est réglementé.

La Commission échange avec le Gouvernement, avec le Parlement et avec les organes concernés au sujet de toutes les propositions de modification de la loi. Elle est politiquement neutre, mais elle soutient fermement toute mesure allant dans le sens de l'intérêt des électeurs et veille à faire entendre sa voix lorsque des propositions sont susceptibles de les affecter.

Notes

1. Pour plus d'informations sur la Lois sur les partis politiques, les élections et les référendums, voir www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents.
2. Pour plus d'informations sur la Loi sur la représentation du peuple de 1983, voir www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents.
3. Toutes les données relatives aux dons, aux emprunts et aux relevés bancaires sont peuvent être consultées à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations.
4. Les directives de la Commission électorale sont publiées à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/party-or-campaigner/non-party-campaigners/guidance.
5. La politique de contrôle de la Commission peut être consultée à l'adresse suivante : www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0003/106743/Enforcement-Policy-30March11.pdf.

Chapitre 13

Brésil

Par M. José Antonio Dias Toffoli

Président de la Cour électorale supérieure et juge à la Cour suprême fédérale

Cette étude de cas présente un aperçu du système de financement politique brésilien, y compris la législation en vigueur, les catégories de financement politique et électoral, les mécanismes de réglementation et les mesures de transparence. Elle analyse également certains des outils dont disposent les acteurs politiques pour appliquer les normes juridiques, ainsi que les projets de loi destinés à renforcer et à réformer le système de financement politique.

Introduction

Depuis la promulgation de la Constitution de 1988, le Brésil a connu une période de stabilité démocratique d'une longueur sans précédent. Notre socle démocratique s'est considérablement étendu. Aujourd'hui, le principe républicain selon lequel le peuple autonome choisit ses propres représentants s'applique au moyen du suffrage universel et du vote populaire direct et secret, chaque électeur ayant le même poids, comme le stipule l'article 14 de la Constitution fédérale. Le vote est obligatoire pour tout citoyen brésilien âgé de 18 ans ou plus, et facultatif pour les analphabètes, les personnes âgées de plus de 70 ans et les jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Actuellement, les électeurs inscrits représentent 71% de la population brésilienne. Avec plus de 142.8 millions d'électeurs, le Brésil est la quatrième plus grande démocratie du monde après l'Inde, les États-Unis et l'Indonésie.

En octobre 2014, pour la septième fois depuis le rétablissement de la démocratie dans le pays, les Brésiliens ont participé à une élection – d'une ampleur jamais vue au Brésil – pour décider de l'avenir de leur nation, et le scrutin s'est déroulé dans l'ordre et le calme. Ils ont élu la présidente, les gouverneurs et les vice-gouverneurs de tous les États brésiliens et du district fédéral, ainsi qu'un certain nombre de sénateurs et tous les membres de la Chambre des députés (Chambre des représentants), de même que l'ensemble des membres des assemblées des États et du district fédéral. Plus de 115 millions d'électeurs se sont présentés pour voter au premier tour, et plus de 112 millions au second.

Pourtant, il reste beaucoup à faire et à envisager pour poursuivre l'amélioration du processus démocratique nous permettant de choisir nos représentants politiques lors de campagnes libres et équitables qui, *in fine*, traduisent la volonté authentique du peuple brésilien.

Notre processus de démocratisation n'a pas encore permis au système de financement électoral d'empêcher les intérêts économiques de confisquer les droits civils.

Notons néanmoins que les discussions sur le financement électoral englobent nécessairement le débat sur le « financement de la démocratie ». La question qui doit être posée est la suivante : qui est en droit de financer la démocratie et comment cela peut-il se faire ? Selon le Tribunal, la réponse consiste à protéger en tous temps les fondements de la démocratie, y compris la souveraineté du peuple, la liberté de vote et la confiance dans l'intégrité des politiques des États.

L'histoire du Brésil nous enseigne que la capture de l'État par des groupes économiques est due à la conjugaison de campagnes électorales onéreuses avec la nécessité de les financer par des entreprises privées. C'est la raison pour laquelle le président de la Cour électorale a prôné l'interdiction pour les entreprises de financer les partis politiques et les campagnes électorales, car ces entités exercent une pression indue sur les responsables politiques qui sont élus pour représenter le peuple dans les organes du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif.

À l'heure actuelle, les entreprises privées sont les principales sources de financement des partis politiques, des campagnes électorales et, indirectement, des candidats brésiliens. Par ces investissements, le secteur privé témoigne de sa volonté naturelle et instinctive de garantir sa propre survie sans être contraint par les réglementations du marché et du capitalisme. Cependant, les règles régissant le secteur public, qui visent à

limiter la participation de l'État et à établir un ensemble très contraignant de règles à ces fins, sont en contradiction avec celles qui régissent le secteur privé.

On peut donc comprendre que les entreprises se tournent toujours plus vers la sphère publique, non pas pour lui imposer les effets de la corruption mais plutôt pour en contrôler une partie du pouvoir et de la richesse. C'est précisément pourquoi l'activisme des personnes morales est toléré dans les élections, et voilà exactement ce qui se passe au Brésil.

La Cour suprême du Brésil s'est d'ores et déjà saisie de cette question à l'occasion d'une action directe concernant la déclaration d'inconstitutionnalité n°4650 déposée par le Conseil fédéral de l'association du barreau brésilien. À ce stade, les votes sont majoritairement favorables à l'inconstitutionnalisation de la participation de personnes morales au financement des partis et des campagnes électorales, mais quatre juges doivent encore se prononcer avant qu'une décision puisse être rendue. Après que le juge Gilmar Mendes a demandé à consulter le dossier, la procédure a été interrompue et, depuis lors, les choses en sont restées là.

J'examine ci-après le modèle actuellement en vigueur au Brésil, en insistant sur le fait que ce pays se range de plus en plus à la nécessité de procéder à des réformes pour renforcer l'équité des conditions faites aux candidats engagés dans des campagnes électorales en supprimant les sources potentielles de corruption et d'abus de pouvoir économique qui nuisent à la légitimité des élections et à l'équilibre des forces politiques existantes.

Législation en vigueur – principales compétences et attributions des Cours électorales brésiliennes chargées d'inspecter, de réglementer et de contrôler les mécanismes de financement des partis et des élections

Le système juridique du Brésil prévoit des règles destinées à contrôler et à empêcher l'abus de pouvoir économique, la corruption et d'autres formes de distorsion de la vie politique locale, qui renforcent la protection des principes constitutionnels et républicains, la souveraineté populaire et la démocratie elle-même. Ces règles sont établies dans les lois et les règlements suivants :

- Constitution fédérale de 1988
- Loi n°4737/1965 (Code électoral)
- Loi n°9096/95 (loi sur les partis politiques)
- Loi n°9504/97 (loi sur les élections)
- LC (loi complémentaire) n°64/90 (loi sur l'inéligibilité)
- Résolutions de la Cour électorale supérieure (TSE)

Au Brésil, ce sont les juridictions électorales qui sont chargées de réglementer et de contrôler le montant des ressources consacrées à la vie politique et démocratique. Elles constituent un organe autonome du pouvoir judiciaire et sont dotées de pouvoirs administratifs, judiciaires et normatifs, ce qui témoigne du caractère original du système électoral judiciaire et administratif au Brésil. Leur architecture institutionnelle combine la nature technique et impartiale du pouvoir judiciaire avec le caractère temporaire des fonctions électives, ce qui limite la concentration de tant de pouvoirs au sein d'un seul et même organe. Les Cours électorales ont beau être des organes permanents, elles ne

disposent pas de leur propre personnel. En règle générale, les juges électoraux accomplissent un mandat de quatre ans seulement et ne sont pas autorisés à exercer deux mandats successifs à la même fonction élective.

Les missions administratives et organisationnelles des Cours électorales vont de l'organisation de l'enregistrement des électeurs et des partis politiques à la proclamation des résultats des élections et à la certification des candidats élus. Pour ce qui est de leurs attributions judiciaires, les Cours électorales sont chargées de résoudre les litiges électoraux, y compris les objections concernant des demandes d'enregistrement de candidatures et les procédures résultant de délits électoraux comme les publicités abusives dans les médias, l'abus de pouvoir lié à un usage indu de la structure de l'administration publique et le gain illicite de voix (achat de voix), qui peuvent se traduire par l'annulation de l'enregistrement d'un candidat voire la destitution d'un représentant élu. Outre qu'elles sont tenues de répondre aux consultations en matière électorale, les Cours électorales sont également chargées d'émettre des résolutions qui réglementent les dispositions générales prévues par la législation électorale en vigueur.

Notons, même de manière concise, que les attributions des Cours électorales brésiliennes sont les suivantes :

1. Analyse et évaluation des comptes annuels des partis politiques
2. Analyse et évaluation des comptes de campagne des partis politiques, des comités financiers et des candidats
3. Analyse et évaluation des plaintes, des requêtes et des procédures pénales fondées sur des actes illégaux liés à des recettes ou dépenses irrégulières, à des caisses noires, à des actes de corruption (juridiction pénale et non pénale) et à des abus de pouvoir économique nuisant à l'organisation et à la légitimité des élections
4. Pouvoirs normatifs : spécification des règles établies dans la législation électorale concernant le financement des partis politiques et des élections.

Catégories de financement des partis et des élections

La législation brésilienne prévoit un système de financement mixte des partis politiques et des campagnes électorales qui comprend les sources (directes et indirectes) mentionnées ci-dessous :

1. argent du fonds des partis
2. dons provenant de particuliers et de personnes morales
3. exonérations fiscales[1]
4. gratuité du temps d'antenne à la radio et à la télévision (par compensation fiscale).

Le fonds des partis est alimenté par les recettes suivantes : *i)* amendes et pénalités monétaires imposées conformément à la législation électorale en vigueur ; *ii)* ressources financières accordées par la loi de manière permanente ou temporaire ; *iii)* dons provenant de particuliers ou de personnes morales et effectués par virement bancaire direct sur le compte du fonds du parti ; *iv)* allocations budgétaires annuelles de l'État fédéral, sous réserve qu'elles soient toujours supérieures au produit du nombre total

d'électeurs inscrits au 31 décembre de l'année qui précède le projet de loi de finances par 0.35 BRL, selon les taux consolidés en août 1995 (article 38 de la loi n°9096/95).

En 2015, le montant alloué au fonds des partis au titre du budget fédéral est trois fois supérieur à celui de l'année précédente et atteint 322 millions USD.[2] La répartition des crédits du fonds des partis respecte les critères suivants : 5% du montant total doivent être alloués à parts égales aux partis ayant déposé leurs statuts auprès de la Cour électorale supérieure[3] ; les 95% restants sont répartis entre les partis proportionnellement au nombre de voix obtenues lors de la dernière élection générale visant à pourvoir les sièges de la Chambre des députés (article 41-A de la loi n°9096/95).

Les partis politiques sont autorisés à recevoir des dons de particuliers et de personnes morales. Les dons que font les personnes morales aux partis politiques, y compris s'il s'agit de publicité sous une forme ou sous une autre, ne doivent provenir ni directement ni indirectement : *i)* d'entités et de gouvernements étrangers ; *ii)* d'autorités et d'agences publiques ; *iii)* d'organismes publics autonomes, d'entreprises publiques et de services collectifs publics, d'entreprises contrôlées par l'État et de fondations créées par la loi dont les ressources comprennent notamment des fonds provenant d'organismes ou d'agences publics ; *iv)* d'associations professionnelles et de syndicats (article 31 de la loi n°9096/95).

Les particuliers et les entités juridiques peuvent également effectuer des dons au fonds des partis, aux partis politiques et aux campagnes électorales durant une année électorale, à condition que les personnes morales généralement créées au cours de cette période soient clairement désignées. Ces personnes peuvent être un « candidat », un « comité financier » ou un « compte de campagne ».

Les candidats, les comités financiers et les partis politiques qui lèvent des fonds et décident de les utiliser dans le cadre de campagnes électorales doivent ouvrir des « comptes de campagne » qui sont destinés à conserver la trace de toutes les transactions financières effectuées au cours de la période. Ces comptes ne sont créés que dans ce seul but, et les individus et entités susmentionnés ne sont pas autorisés à utiliser des comptes préexistants (disposition principale de l'article 22 de la loi n°9504/97). D'autre part, ils peuvent, au cours d'une campagne électorale, utiliser des biens et services qui ont une valeur monétaire à condition de rendre compte de leur valeur estimée.

S'agissant de la levée de fonds destinés à financer des campagnes électorales, la législation brésilienne interdit à certaines entités juridiques d'effectuer des dons en sorte que les entités étrangères, les syndicats, les institutions publiques et les entités financées par des fonds publics ne puissent pas intervenir dans les élections. Ainsi, il est interdit aux partis politiques et aux syndicats de recevoir des dons provenant des sources suivantes : États étrangers, organes et agences placés sous l'autorité directe ou indirecte de l'administration publique, fondations financées par des ressources publiques, entreprises de services collectifs, personnes morales de droit privé qui bénéficient de contributions obligatoires prévues par la loi, entités de type services collectifs, associations professionnelles et syndicats, organisations non lucratives qui reçoivent des fonds provenant de l'étranger, entités caritatives ou religieuses, organisations sportives, organisations non gouvernementales qui reçoivent des fonds publics et organisations de la société civile d'intérêt public (article 24 de la loi n°9504/97). Conformément à une résolution prise par la Cour électorale supérieure à l'occasion des élections générales de 2014, les contributions qui proviennent d'offices notariaux et de bureaux d'enregistrement sont également interdits (article 24, item XIII de la résolution n°23406 de 2014).

La législation en vigueur ne fixe aucune limite objective concernant les dons consentis par des particuliers et des personnes morales dans le cadre de campagnes électorales. Au lieu de cela, elle fixe un pourcentage calculé en fonction du revenu des donateurs. Les particuliers sont ainsi autorisés à donner 10% du revenu brut qu'ils ont perçu au cours de l'année précédant l'élection. Quant aux candidats qui décident d'utiliser leurs propres ressources, ils sont soumis à une limite équivalant à 50% de leur patrimoine au cours de l'année précédant l'élection. Enfin, les dons de personnes morales sont plafonnés à 2% du chiffre d'affaires hors taxes qu'elles ont réalisé au cours de l'année précédant l'élection.

Le fait de fixer des plafonds de dons en fonction du revenu des donateurs alimente l'influence économique critique qui s'exerce sur les campagnes électorales, car une telle mesure ne permet pas d'empêcher les écarts de ressources entre les concurrents de devenir l'un des facteurs essentiels de victoire électorale. Cet état de fait est encore aggravé par l'absence de plafond légal des dépenses électorales, comme on le verra plus en détail ci-après.

Examinons quelques données concernant les dons consentis aux campagnes électorales au Brésil. Les données provenant des systèmes exploités par les juridictions électorales brésiliennes indiquent clairement que l'influence du secteur privé augmente, comme le montre la part en pourcentage des dons consentis lors des élections tenues entre 2004 et 2014[4] (Tableaux 13.1 et 13.2).

Tableau 13.1. **Part en pourcentage des dons consentis lors des élections municipales brésiliennes, 2004-12**

Élections municipales	Part en pourcentage (%)
2004	38.84%
2008	36.07%
2012	45.40%

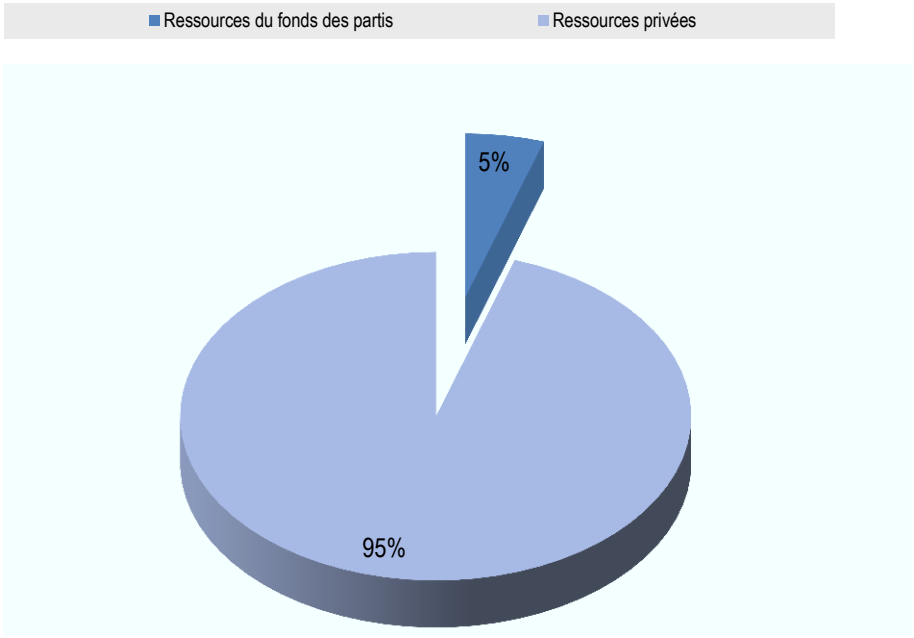
Tableau 13.2. **Part en pourcentage des dons consentis lors des élections générales brésiliennes, 2006-14**

Élections générales	Part en pourcentage (%)
2006	66.49%
2010	74.72%
2014	76.48%

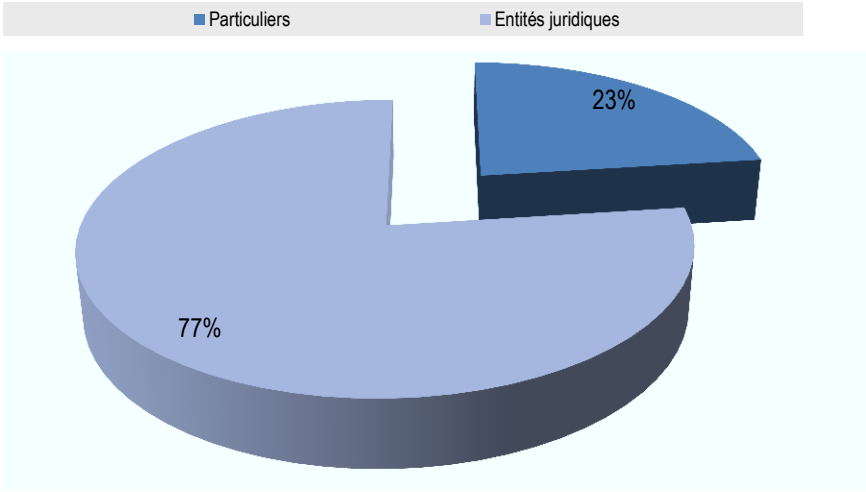
Il est parfaitement clair qu'à partir de 2010, la part des dons d'entreprise représente plus de 75% du financement des campagnes régionales et nationales, ce qui crée de nombreuses distorsions dans le système politique brésilien et donne même lieu à d'innombrables allégations de corruption et d'autres actes illégaux liés au financement électoral et politique. Quant aux élections municipales, les fonds levés par les partis politiques et par les candidats sont certes plus équilibrés mais la part en pourcentage des dons provenant de personnes morales demeure très importante.

Les graphiques 13.1 et 13.2 démontrent la disproportion manifeste entre les recettes provenant de personnes morales et celles qui proviennent d'autres sources de financement électoral lors des élections de 2014.

Graphique 13.1. **Part en pourcentage des ressources du fonds des partis et des ressources privées dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014**



Graphique 13.2. **Part en pourcentage des particuliers et des personnes morales dans les dons aux campagnes électorales, élections générales brésiliennes, 2014**



Cette disproportion est encore plus évidente si l'on analyse les données relatives à la dernière campagne présidentielle. En 2014, les dons consentis par des entités juridiques à l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle ont représenté un montant supérieur à 232 millions USD,[5] soit plus de 90% des ressources totales.

Notons également que le montant des dons que les dix principales entreprises donatrices ont consenti aux candidats à cette élection s'est élevé à 61 millions USD. Un tel montant révèle l'inégalité de la participation à cette élection, une attention particulière étant accordée aux détenteurs notoires d'un pouvoir économique plus important. C'est la

raison pour laquelle il semble nécessaire d'imposer des limites homogènes aux dons et aux dépenses de campagnes, et ce quel que soit le revenu des donateurs.

Lors des élections de 2014, les principaux donateurs étaient des entreprises exerçant dans des secteurs fortement influencés par la réglementation officielle ou qui entretiennent avec les pouvoirs publics des relations contractuelles – le secteur des produits alimentaires, celui du bâtiment et des travaux publics ou encore le secteur financier, par exemple.

La présence massive d'entreprises privées déprécie la participation populaire à la campagne électorale. Les dons consentis par des particuliers aux campagnes présidentielles ne représentent que 2% de l'ensemble des ressources utilisées. Il y a là un paradoxe : les acteurs principaux du processus électoral devraient être les citoyens, et non les entreprises.

Dépenses électorales

Le coût élevé des campagnes électorales est l'une des principales raisons pour lesquelles les partis et les candidats recherchent des sources de financement qui correspondent à un niveau de dépense toujours plus élevé.

Il n'existe au Brésil aucune limite légale des dépenses engagées par les partis politiques et par les candidats au cours d'une campagne électorale. La législation brésilienne contient des dispositions (article 17-A de la loi n°9504/97) en vertu desquelles le plafond des dépenses de campagnes lors d'élections visant à pourvoir des fonctions électives officielles doit être fixé par la loi, en tenant compte des spécificités locales, avant le 10 juin de chaque année. Si la loi en question n'est pas publiée dans les temps, chaque parti est alors jugé responsable de fixer ses propres limites de dépenses et doit ensuite communiquer les montants engagés au système des juridictions électorales. Aucune loi n'ayant jamais été publiée pour réglementer ce sujet, les partis politiques ont fixé leurs propres plafonds de dépenses pour chaque campagne électorale.

Le Tableau 13.3 présente les données relatives aux dépenses des partis politiques lors des campagnes présidentielles qui se sont déroulées entre 2002 et 2014. Examinons-le attentivement.

Tableau 13.3. **Dépenses des partis politiques lors des campagnes présidentielles brésiliennes, 2002-14**

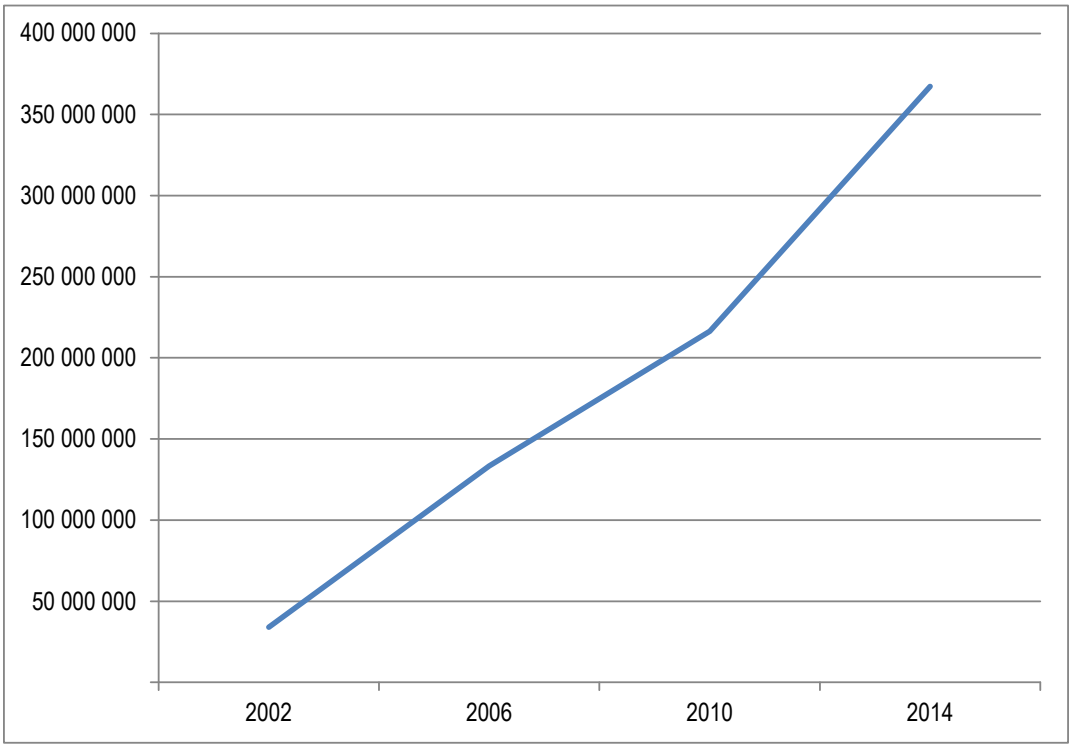
Année de l'élection	Dépenses liées aux campagnes présidentielles, par élection (en USD)[1]
2002	33,985,632.95
2006	133,387,582.29
2010	216,467,881.16
2014	367,288,491.75
Total général	751,129,588.15

1. En USD, au taux de change du 3 octobre 2014 (2.4926 BRL).

Notons que les élections présidentielles de 2014 ont été les plus coûteuses de toute l'histoire du Brésil (Graphique 13.3). Les candidats et les comités financiers ont dépensé plus de 259 millions USD. Les candidats présents au second tour, Dilma Rousseff (PT) et Aécio Neves (PSDB), ont respectivement dépensé 140 et 89 millions USD.

Graphique 13.3. **Dépenses totales des candidats à l'élection présidentielle du Brésil, 2002-14**

En USD



L'absente de plafond légal des dépenses de campagnes a pour conséquence la hausse du coût des campagnes. Il n'est pas étonnant que les partis et les candidats dépendent presque uniquement des contributions des donateurs qui, comme nous l'avons noté plus haut, sont souvent représentés par de grandes entreprises.

Mécanismes destinés à réglementer la publicité à caractère électoral et l'allocation aux partis politiques et aux candidats de temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision

En ce qui concerne la publicité électorale gratuite (qui commence 45 jours avant la veille du scrutin), le temps d'antenne gratuit est réparti entre les partis et les coalitions qui présentent des candidats sous réserve des conditions suivantes : *i)* les deux tiers sont répartis en fonction du nombre de représentants à la Chambre des députés (Chambre des représentants), le nombre total de représentants dont il est tenu compte dans le cas de coalitions étant celui de l'ensemble des partis qui les constituent ; *ii)* un tiers de la quantité restante de temps d'antenne est répartie à parts égales entre tous les partis, et les deux autres tiers sont répartis en fonction du nombre de représentants élus lors de la précédente élection à la Chambre des députés, le nombre total de représentants dont il est tenu compte dans le cas de coalitions étant celui de l'ensemble des partis qui les constituent. Le nombre de sièges obtenus par chaque parti à la Chambre des députés est déterminé par les résultats de l'élection.

Outre le temps d'antenne gratuit, les chaînes de radio et de télévision peuvent également diffuser des débats relatifs aux élections majoritaires et proportionnelles à

condition d'y inviter des candidats de partis détenant des sièges à la Chambre des députés, même si elles peuvent également inviter des candidats d'autres partis.

Les partis politiques peuvent aussi bénéficier de temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision au cours des années sans élection afin de diffuser des informations les concernant – informations qui, conformément à la législation locale, consistent à renseigner les adhérents des partis sur l'exécution de leur programme politique et à conduire des activités et manifestations connexes, à expliquer les positions des partis sur des questions politiques et locales, à promouvoir et à élargir la participation des femmes à la vie politique et à veiller à ce que les femmes bénéficient d'une part du temps d'antenne fixée par l'organe dirigeant des partis et supérieure à 10% du total.

L'attribution d'un temps d'antenne gratuit permettant aux partis de diffuser leurs messages doit remplir les critères suivants : *i)* aux partis ayant dûment déposé leurs statuts auprès de la Cour électorale supérieure, ayant participé ou étant en mesure de participer aux élections législatives, dont des candidats ont été élus dans au moins cinq États différents à l'occasion de deux élections successives et qui ont obtenu au moins 1% du total des voix comptabilisées dans l'ensemble du pays, sans tenir compte des bulletins blancs et nuls, il est garanti : *a)* la diffusion nationale d'un programme de 10 minutes par semestre ; *b)* l'attribution d'un temps d'antenne gratuit de 20 minutes par semestre divisé en segments de 30 secondes ou d'une minute ; *ii)* aux partis dont trois membres au moins ont été élus députés dans différents États, il est garanti la diffusion nationale d'un programme de 10 minutes par an ; *iii)* aux partis qui ne remplissent pas les conditions susmentionnées, il est garanti la diffusion nationale et semestrielle d'un programme de 5 minutes, étant entendu que ces minutes ne peuvent être combinées avec la quantité de temps d'antenne prévue aux points précédents (Résolution de la Cour électorale supérieure n°20034/97 amendée par la Résolution de la CES n°22503-06).

La législation brésilienne interdit aux partis politiques et aux candidats de recourir à des publicités rémunérées sur les réseaux de radio et de télévision ainsi que sur internet, la publicité n'étant autorisée que dans la presse écrite sous certaines conditions (articles 36, 43 et 57-C de la loi n°9504/97).

Transparence des comptes des partis et des candidats : de l'obligation de rendre des comptes et des sanctions prévues en cas de non-respect de cette obligation

L'obligation de présenter des comptes aux juridictions électorales est expressément prévue dans la Constitution fédérale et vise à garantir la transparence de l'origine et de la destination de toutes les ressources financières employées par les partis politiques et les candidats, renforçant ainsi l'intégrité du système politique dans son ensemble.

Les processus de dépôt des comptes sont régis par les principes de moralité, d'honnêteté et de transparence. Les mécanismes ont été conçus pour appliquer ces principes : *i)* les dons monétaires doivent être effectués par chèque barré à l'ordre du parti politique choisi ou par virement bancaire direct sur le compte du parti en question ; *ii)* tous les dons doivent être déclarés aux juridictions électorales et accompagnés d'une déclaration comprenant le reçu correspondant et leur destination ainsi que la déclaration financière afférente ; *iii)* les partis politiques et les candidats doivent ouvrir un compte bancaire dont le seul objet est d'enregistrer l'ensemble des opérations financières effectuées en lien avec leurs campagnes respectives ; *iv)* chaque année, les partis politiques doivent déposer auprès des juridictions électorales leur déclaration financière de l'année précédente avant le 30 juin ; *v)* les dirigeants des partis politiques et les

comités, y compris le trésorier, sont tenus civilement et pénalement responsables de toute irrégularité ou erreur qu'ils pourraient commettre ; *vi)* les partis politiques doivent conserver toutes les pièces comptables concernant leurs comptes respectifs pendant au moins cinq ans ; *vii)* pendant les campagnes électorales, les partis politiques, les coalitions et les candidats sont tenus de publier sur un site internet spécialement mis au point par les juridictions électorales un rapport détaillant toutes les ressources en liquide et les actifs aisément convertibles en liquide qu'ils ont reçus dans le cadre de leurs campagnes, ainsi que toutes les dépenses engagées au cours de la période.

Dans les comptes que rendent les partis politiques et les candidats, les omissions et irrégularités concernant leurs opérations financières peuvent donner lieu à différentes sanctions allant d'une amende et de la suspension du transfert des parts du fonds des partis auquel le contrevenant a droit à l'annulation de l'enregistrement d'un parti. Les sanctions encourues peuvent s'appliquer aux candidats, à qui il peut par exemple être refusé la délivrance d'un certificat d'autorisation à voter, dont la certification peut être annulée ou révoquée, et qui peuvent être déclarés inéligibles en cas de condamnation pour actes illégaux, y compris le détournement de votes et l'abus de pouvoir économique.

En matière pénale, notons que les faits de corruption électorale (l'achat de voix) et de falsification de documents publics ou privés relèvent des dispositions prévues aux articles 299 et 350 du code électoral brésilien et sont passibles de peines d'emprisonnement et d'amendes, ainsi que de peines de suspension des droits politiques et de restriction de la capacité électorale passive des citoyens (inéligibilité).

Intégrité du processus de financement politique ; soutien accordé aux partis et aux candidats qui leur permet de se mettre en conformité avec les normes juridiques ; projets de loi élaborés pour promouvoir la réforme du financement politique

Pour garantir l'intégrité des processus de financement électoral, les juridictions électorales sont obligées de rester actives en permanence et, comme d'autres pays démocratiques, le Brésil encourage le débat et promeut les réformes visant à renforcer la transparence et la moralité des mécanismes de financement électoral et politique.

Outre qu'elles sont compétentes pour réglementer et examiner cette matière, les juridictions électorales offrent également aux partis politiques les avantages recensés ci-dessous, ce qui améliore encore davantage les processus destinés à examiner et à évaluer le dépôt des comptes :

- Organisation d'auditions publiques pour recueillir les propositions visant à élaborer une version provisoire des comptes de campagne.
- Organisation de réunions techniques avec des représentants d'organes directeurs nationaux de partis politiques locaux afin d'aborder les règles, réglementations et mécanismes à utiliser pendant les élections.
- Activités de formation destinées aux représentants des juridictions régionales et visant à étudier les règles, réglementations et mécanismes à utiliser pendant les élections.
- Publication du Guide des recettes, dépenses et comptes de campagnes électorales, qui doit être accessible sur le site internet de la Cour électorale supérieure (TSE).
- Cours en ligne et en accès libre sur le dépôt des comptes de campagne, accessible sur le site internet de la Cour électorale supérieure (TSE). Le cours couvre les

règles, réglementations et mécanismes applicables au dépôt des comptes électoraux (notons que plus de 1,500 personnes se sont inscrites à ce cours en 2014 après avoir achevé avec succès le programme de dépôt des comptes de campagne).

- Soutien opérationnel aux systèmes électroniques qui intègrent les processus de dépôt des comptes en vue d'assister les publics internes et externes.

Enfin, il convient de noter qu'en dépit de la multitude de mécanismes de contrôle déjà prévus par les lois brésiliennes, le Congrès national examine actuellement de nombreux projets de loi relatifs au financement politique, dont les propositions suivantes : financement des campagnes exclusivement public ; pénalisation du non-enregistrement des dons électoraux ; interdiction faite aux personnes morales d'effectuer des dons dans le cadre de campagnes électorales ; réduction de la durée et du coût des campagnes, et amplification des sanctions pour irrégularités comptables et financières ; habilitation de la Cour électorale supérieure (TSE) à fixer les limites de dépenses de campagnes électorales lorsque la législation en vigueur n'y suffit pas ; obligation pour les partis politiques de publier sur internet des rapports périodiques détaillant les fonds levés et les dépenses effectuées pendant les campagnes électorales, etc.

Au Brésil, cependant, les discussions relatives au financement électoral ont parfois été réduites à la dichotomie entre un financement exclusivement public et le financement des campagnes par des particuliers et des personnes morales, sans distinction.

C'est pourquoi j'ai déjà fait connaître ma position en la matière à la Cour suprême fédérale (STF). De mon point de vue, notre Constitution ne permet pas d'interdire la participation des citoyens au fonctionnement et au soutien financier des partis politiques et des candidats qui ont leur préférence. Détenteurs de la souveraineté populaire, les citoyens ont le droit de contribuer financièrement à la démocratie, à condition que ces contributions respectent les limites légales.

Compte tenu de ces postulats et en tant que Président de la Cour électorale supérieure, j'ai soumis des propositions au Congrès national et à d'autres institutions impliquées dans la promotion de réformes politiques dans notre pays. L'objectif de ces recommandations est d'interdire aux entreprises privées de contribuer au financement politique et d'établir des limites homogènes de dépenses et de dons.

Une autre proposition à ne pas négliger vise à réduire les périodes de campagne de 90 à 45 jours en prévoyant deux semaines supplémentaires en cas de second tour. Outre qu'elle permettrait évidemment de réduire les coûts de campagne, cette proposition encouragerait selon moi les campagnes électorales – qui, aujourd'hui, sont extraordinairement dépensières, dispersées et épuisantes – à aborder les questions de fond qui intéressent le plus la population. Cela permettrait sans aucun doute d'éviter que le pays ne s'arrête brutalement de fonctionner pendant des mois, comme c'est le cas aujourd'hui, en raison de la réduction des activités des branches exécutive et législative. En conséquence, il me semble aussi opportun de réduire le temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision de six à trois semaines, de sorte que les émissions de campagne puissent être améliorées et se concentrer davantage sur les programmes des candidats en lice et sur leurs plans d'action gouvernementale respectifs, et qu'elles cessent d'utiliser des effets spéciaux et les artifices pyrotechniques qui vont avec car, aujourd'hui, c'est là qu'est la principale source de dépenses lors des campagnes électorales.

Notons enfin que la publication instantanée des comptes de campagne sur internet est très utile car elle renforce la transparence et éclaire le public quant aux financeurs de leurs candidats. De plus, elle s'ajoute au contrôle continu et approprié qu'exerce déjà la presse. Un vote libre et bien informé encourage le contrôle mutuel entre partis politiques, ce qui leur permet d'adapter leur conduite pour se conformer aux exigences réglementaires en vigueur.

L'un des sujets les plus pertinents qui revient dans toutes les propositions de réforme politique ne porte pas sur les règles de financement des campagnes, mais sur l'identité de ceux qui sont habilités à financer la démocratie : s'agit-il du peuple ou d'entreprises disposant d'un pouvoir économique privé ? Pour veiller au respect de la volonté populaire, les campagnes électorales doivent être libres et équitables, et échapper à l'influence de grands groupes économiques. Voici ce que j'appelle le financement démocratique des élections : le financement privé des partis politiques et des candidats, dans des limites isonomiques, combiné à l'existence d'un Fonds des partis financé par le trésor national, conformément à la législation brésilienne, et au principe de proportionnalité de la représentativité politique telle que la volonté populaire l'a exprimée lors des élections.

Notes

1. Notons que si les donateurs ne peuvent pas déduire leur dons aux partis politiques de leurs impôts, conformément à l'article 150, item VI, sous-item c de la Constitution fédérale de 1988 (CF/88), les biens, revenus et services fournis aux partis politiques, y compris à leurs fondations, bénéficient de l'immunité fiscale. Comme le prévoient l'article 99 de la loi n°9504/97 et le paragraphe unique de l'article 52 de la loi n°9096/95, les chaînes de radio et de télévision peuvent également bénéficier d'exonérations fiscales compensant l'attribution de temps d'antenne gratuit.
2. En USD, au taux de change du 2 janvier 2015 (2.6923 BRL).
3. Au Brésil, 32 partis politiques se sont enregistrés auprès de la Cour électorale supérieure, et 28 partis sont représentés au Congrès National.
4. En 2004, 2008 et 2012, des élections municipales se sont tenues pour élire les maires, les maires-adjoints et les conseillers municipaux ; en 2006, 2010 et 2014, des élections générales ont eu lieu pour désigner le président et le vice-président de la République, les gouverneurs et les vice-gouverneurs des États, des sénateurs, les députés et députées, ainsi que les représentants des États. Lors des élections municipales de 2012, par exemple, 482,000 candidats se sont présentés aux différents mandats électifs ; environ 22,000 candidats se sont présentés aux élections générales de 2014.
5. En USD, au taux de change du 3 octobre 2014 (2.4926 BRL).

Chapitre 14

Inde

Par M. S.Y. Quraishi

Ancien directeur général des élections de l'Inde

Cette étude de cas présente le système actuel de financement public des partis politiques et des campagnes électorales en Inde. Elle analyse également les principaux obstacles à la transparence électorale et financière.

Introduction

L'Inde est une démocratie multipartite. Certains partis politiques sont actifs dans l'ensemble du pays mais la plupart ne fonctionnent qu'au niveau étatique ou régional. Tous les partis politiques sont enregistrés auprès de la Commission électorale indienne (CEI), mais seuls certains d'entre eux sont « reconnus » en tant que partis nationaux ou étatiques en fonction de leurs résultats électoraux. Cette « reconnaissance » leur donne droit à certains avantages (décrits ci-après).

Un niveau élevé de dépenses électorales va de pair avec un fort potentiel de corruption. Lorsque les partis dépensent beaucoup d'argent, ils doivent collecter des sommes importantes par tous les moyens, licites ou non. En outre, l'afflux d'argent en politique nuit à l'équité des règles du jeu, puisque tous les candidats et partis n'ont pas un égal accès aux fonds. La CEI est très préoccupée par l'influence croissante de l'argent dans les élections. La règle de droit pâtit de l'utilisation opaque de « gros sous », qui dénature le processus électoral.

L'achat de voix est la forme la plus courante d'usage non transparent de l'argent dans les élections. Nombreux sont les partis, les candidats, les médias et les organisations de la société civile qui ont rapporté des cas d'utilisation de sommes excessives dépassant largement les limites légales. À la Chambre, plusieurs parlementaires ont également exprimé leur préoccupation concernant l'utilisation de sommes d'argent trop élevées lors des campagnes électorales et ont demandé à la Commission de prendre sans tarder les mesures permettant de lever cette inquiétude.

Lors des derniers scrutins, en particulier l'élection de la Chambre du peuple (Chambre basse du Parlement) en 2014, la CEI a pris plusieurs mesures pour combattre l'emploi de fonds illicites. Toutefois, l'absence de dispositions légales expressément destinées à mettre ces mesures en œuvre entrave les efforts ainsi déployés. En lien avec la Commission électorale, le Ministère du droit et de la justice a organisé une consultation nationale sur les réformes électorales, y compris la réforme des règles de financement politique et des normes de transparence, mais les recommandations qu'il a formulées ne se sont pas encore traduites par l'adoption des amendements souhaités dans la loi électorale.

Financement politique et normes de déclaration en Inde

Financement des partis politiques

Il n'y a pas de financement public des partis en Inde. Les partis jouissent toutefois de certains avantages indirects :

- les candidats et les partis politiques reconnus reçoivent une copie gratuite des listes électorales
- les partis politiques reconnus bénéficient d'un temps d'antenne gratuit sur les chaînes publiques de radio et de télévision
- les partis politiques reconnus peuvent installer gratuitement leurs bureaux dans des locaux situés dans les capitales d'État (ces trois dernières possibilités ne s'appliquant qu'aux partis politiques reconnus)
- les partis politiques sont exonérés d'impôt sur le revenu

- les dons aux partis politiques et aux alliances électorales sont exonérés d'impôt moyennent certaines restrictions, y compris l'interdiction de recevoir des dons provenant de sources étrangères et d'entreprises publiques.

La question du financement public des partis a été débattue, mais le consensus politique entourant les mesures qui permettraient d'y parvenir reste à concrétiser.

Financement privé

Les particuliers et les entreprises peuvent faire des dons aux partis politiques sous certaines conditions :

- Les dons d'entreprises sont plafonnés à 7.5% des bénéfices nets moyens réalisés au cours de trois exercices (Section 182 de la loi sur les entreprises, 2013).
- Les dons provenant d'entreprises étrangères et d'entreprises publiques sont interdits (Section 29B de la loi sur la représentation du peuple, 1951). La définition d'une entreprise étrangère figure dans la Section 3 de la loi réglementant les contributions étrangères (Foreign Contributions Regulation Act, FCRA) de 2010 et englobe les cas suivants :
    1. les entreprises étrangères visées par la Section 182 de la loi sur les entreprises de 2013 (toute entreprise ou personne morale constituée hors d'Inde et établie en Inde, soit directement soit par l'intermédiaire d'un agent, physiquement ou par voie électronique, et conduisant des activités commerciales de toute autre nature en Inde)
    2. les filiales indiennes d'entreprises étrangères
    3. les entreprises multinationales.

Dons d'entreprises

En 1968, le Gouvernement a interdit les dons d'entreprises aux partis politiques. En 1985, cependant, un amendement à la loi sur les entreprises a autorisé les dons d'entreprises aux partis politiques sous certaines conditions. Les contributions des entreprises aux partis politiques peuvent atteindre 7.5% des bénéfices nets annuels qu'elles ont réalisés au cours des trois précédents exercices, après approbation du conseil d'administration et à condition qu'elles figurent dans les comptes de résultats que contiennent les comptes annuels vérifiés de l'entreprise. En outre :

- en Inde, les lois sur l'impôt sur le revenu permettent de déduire les dons aux partis politiques (lorsqu'ils sont effectués par chèque bancaire) et les reçus détenus par les partis politiques ne sont pas imposables.
- la loi sur l'impôt sur le revenu a récemment été amendée afin de permettre la constitution d'alliances électorales servant d'entités intermédiaires au financement des partis politiques. Les reçus des alliances électorales et les contributions qui leur sont adressées sont exonérés d'impôt. Toutefois, il reste à procéder aux modifications correspondantes dans la loi sur la représentation du peuple (LRP) de 1951, qui régit la loi électorale de l'Inde.

Dépenses

Les dépenses électorales des candidats sont actuellement plafonnées par une limite réglementaire. Le plafond des dépenses pouvant être engagées par un candidat au cours d'une campagne a récemment été relevé de 22,400 EUR à 39,200 EUR pour les élections aux assemblées des États, et de 56,000 EUR à 98,000 EUR pour les élections à la Lok Sabha (Chambre basse du Parlement). En outre :

- les dépenses électorales des partis politiques, quant à elles, ne sont pas plafonnées. Les dépenses engagées par les partis politiques en faveur de leurs candidats ne sont pas comptabilisées dans les dépenses plafonnées du candidat. De ce fait, les dépenses sont en réalité illimitées.
- les candidats ne sont pas tenus de rendre compte des dépenses de campagne engagées avant leur investiture et ces dépenses ne sont pas prises en compte dans le calcul des dépenses plafonnées.

Le tableau 14.1 présente les dépenses électorales déclarées par les principaux partis politiques nationaux d'Inde lors des élections générales de 2014.

Tableau 14.1. **Dépenses électorales, par catégorie et par parti, lors des élections générales indiennes de 2014**

En milliers EUR

Parti politique	Dépenses liées aux déplacements des candidats-vedette	Dépenses liées aux déplacements des dirigeants autres que les candidats-vedette	Dépenses en publicités dans les médias	Dépenses en matériels publicitaires	Dépenses liées aux réunions publiques	Autres dépenses	Total
Parti BahujanSamaj	2 423	0	546	923	315	0	4 207
Parti Bharatiya Janata	19 761	2 520	47 931	4 389	12 524	12 621	99 746
Parti communiste indien	8	13	.8	54	21	216	312.8
Parti communiste indien (marxiste)	47	209	124	351	166	205	1 102
Congrès national indien	17 559	570	40 490	3 376	4 631	1 442	68 068
Parti nationaliste du Congrès	465	57	3 479	766	92	50	4 909

Source: Commission électorale indienne.

Financements publics accordés aux partis politiques et aux candidats

1. Financement indirect sous la forme d'exonérations fiscales des dons consentis par des particuliers ou des entreprises aux partis politiques au-delà de 280 EUR par entité (les contributions devant être déclarées à la Commission [CEI] sous un format précis).
2. Les partis politiques nationaux ont déposé auprès de la Commission leurs rapports annuels sur les contributions concernant les reçus des dons dépassant 280 EUR par exercice budgétaire, conformément à la Section 29C de la loi sur la représentation du peuple (Tableau 14.2).

Tableau 14.2. **Dons dépassant 280 EUR reçus par les partis politiques indiens, 2010-14**

En dizaines de millions de roupies

	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Parti Bahujan Samaj	0	0	0	0
Parti Bhartiya Janata	14.51	37.33	83	166.77
Parti communiste indien	1.18	0.60	0.34	1.28
Parti communiste indien (marxiste)	1.566	2.26	4	2.09
Congrès national indien	7.41	10.93	101.75	66.47
Parti nationaliste du Congrès	0.14	2.55	0.05	14.02

Source: Commission électorale indienne.

Les rapports mentionnés ci-dessus figurent sur le site internet de la Commission et le public peut les consulter. Notons qu'ils sont en général très partiels, les contributions qui sont déclarées à la Commission ne représentant vraisemblablement qu'une petite fraction du total des contributions réellement reçues par certains partis.

Mécanisme de réglementation des dépenses médiatiques des partis politiques et des candidats

Plus d'un tiers des dépenses de campagnes est généralement consacré aux médias, et cette part augmente compte tenu de la forte expansion de ce secteur. Pourtant, la Commission électorale indienne n'a aucun pouvoir réglementaire sur les médias. Sur instruction de la Commission, des Comités de certification et de suivi des médias (MCMC) sont néanmoins constitués dans chaque district afin de contrôler le contenu des publicités à caractère politique et de détecter les informations qui semblent « achetées », autrement dit les cas où des organes de presse déguisent des messages publicitaires pour un parti ou un candidat sous la forme d'actualités – un nouveau fléau.

La Commission électorale ne dispose pas des capacités suffisantes pour effectuer une pré-censure de toutes les publicités diffusées sur l'ensemble des chaînes de télévision et des réseaux câblés. Elle a donc par une ordonnance générale délégué ses pouvoirs aux magistrats de district (MD) compétents dans les États et les Territoires de l'Union.

Ces agents publics agissent sous la supervision de la Commission électorale. Il peut être fait appel des décisions des MD auprès du directeur général des élections de chaque État. Celui-ci peut nommer un comité chargé d'entendre les plaintes et les griefs de tout parti politique et candidat ou de toute autre personne à propos d'une décision d'accorder ou de refuser la certification d'un message publicitaire. Les décisions du comité sont contraignantes. Les ordres de modification ou de suppression de messages publicitaires doivent être appliqués dans les 24 heures suivant la réception de la décision, après quoi les messages modifiés sont de nouveau soumis à évaluation. Le comité communique ses décisions à la Commission électorale.

Les dispositions de la Section 126 de la loi sur la représentation du peuple autorisent tout parti politique, tout candidat et toute autre personne à faire appel des décisions du comité, de l'agent public désigné ou de la Commission électorale. La cour peut instruire les appels pour clarifier les choses et prendre les mesures appropriées. Les requêtes concernant les plaintes relatives à de tels messages publicitaires ne peuvent être déposées auprès d'aucun autre tribunal, cour ou autorité.

En vertu de la Section 127A de la loi sur la représentation du peuple, nul n'est autorisé à imprimer, à publier ou à provoquer l'impression ou la publication de tracts ou d'affiches électorales, de prospectus ou de tout autre document sans mentionner le nom et l'adresse de l'imprimeur et de l'éditeur. Il appartient au responsable des publications en question de transmettre une copie de la déclaration et une copie du document au directeur du scrutin (DEO/CEO) dans des délais raisonnables après publication du document concerné.

Transparence et responsabilité

Déclaration des financements

S'agissant du financement des partis :

- Les partis politiques sont tenus de rendre compte à la Commission, chaque année et avant la date de déclaration de revenus, des noms et adresses des personnes ayant effectué des dons de plus de 20 000 INR (280 EUR) (Section 29C de la LRP). S'ils ne présentent pas leur rapport à la Commission dans les délais prescrits, le Département de l'impôt sur le revenu n'autorise pas l'exonération fiscale des contributions, conformément aux dispositions de la LRP. La Commission transmet ces rapports au Département de l'impôt sur le revenu afin qu'il prenne les mesures nécessaires, au Ministère des affaires intérieures afin qu'il vérifie les contributions provenant de sources étrangères, et au Ministère des affaires commerciales afin qu'il vérifie la conformité des dons d'entreprises avec la loi sur les entreprises.
- Toutefois, les partis n'ont pas l'obligation de mettre les détails de ces informations à jour et de déclarer à la Commission si une contribution unique de particulier dépasse ou non 280 EUR. Ils ne sont pas non plus contraints de divulguer le montant total des contributions reçues ; de ce fait, les contributions anonymes ne sont ni limitées ni interdites. De même, aucune disposition pénale n'est prévue pour sanctionner les partis politiques qui recevraient ou accepteraient des dons provenant d'entreprises ou de sources interdites en violation de la Section 29B de la LRP. Les partis tirent tous les avantages possibles de cette situation – les sources de 75% des fonds perçus ne sont pas divulguées.

S'agissant des fonds reçus par les candidats :

- Les candidats peuvent lever des fonds provenant de n'importe quelle source puisqu'il n'existe pas de restrictions limitant la levée de fonds par les candidats, non plus que d'obligation d'enregistrer et de divulguer les noms et les adresses des personnes dont proviennent les fonds.
- À la demande de la Commission électorale, l'Institut indien des comptables agréés (Institute of Chartered Accountants of India, ICAI) a publié des directives établissant des normes de comptabilité et d'audit à l'intention des partis. Il n'existe toutefois aucune disposition pénale sanctionnant les infractions à ces directives par les candidats et par les partis. En théorie, néanmoins, l'ICAI peut révoquer la licence d'un comptable agréé.
- Pendant la période électorale, la Commission nomme des Observateurs des dépenses indépendants qui, sur le terrain, sont ses yeux et ses oreilles. Au cours de la période de campagne, les candidats doivent présenter à trois reprises leurs

rapports de dépenses quotidiennes de campagne afin que l'Observateur des dépenses les examine. Les comptes finaux comprenant les factures et reçus doivent être présentés au directeur des élections compétent dans les 30 jours qui suivent la fin des élections. La Commission peut révoquer pendant trois ans l'éligibilité des candidats qui ne présentent pas ce rapport au directeur général des élections dans les délais prescrits et sous la forme exigée.

- La Commission a publié des instructions selon lesquelles chaque candidat est tenu d'ouvrir un compte bancaire distinct pour ses dépenses de campagne et doit engager toutes ses dépenses sur ce compte et par chèque, hormis les petits paiements inférieurs à 20,000 INR (280 EUR). Il n'existe toutefois aucune disposition pénale sanctionnant le non-respect de cette règle.

Déclaration des dépenses de campagne des candidats

Les mesures de déclaration sont conçues de sorte que les partis politiques et les candidats respectent des plafonds de dépenses de campagne et pour éviter que soient engagées des dépenses illégales, interdites ou limitées d'une manière ou d'une autre. Les candidats doivent également présenter une attestation contenant des détails relatifs à leurs actifs, leurs passifs et les éventuelles procédures pénales qui seraient engagées contre eux.

Procédures de comptabilité et de déclaration

S'agissant de la gestion quotidienne des comptes de campagne, des dépenses en liquide et des relevés de comptes bancaires :

- Les candidats doivent tenir des registres comptables de leurs dépenses électorales, c'est-à-dire des registres de comptes quotidiens, des registres de dépenses en liquide et des registres d'opérations bancaires.
- Chaque candidat peut désigner un agent supplémentaire pour lui apporter une aide concernant les diverses questions liées aux dépenses.
- Les candidats sont tenus de présenter leur registre comptable à l'Observateur des dépenses ou à l'agent chargé des inspections au moins trois fois durant la période de campagne, conformément au calendrier d'inspection élaboré par le directeur du scrutin.
- Si le registre des dépenses électorales n'est pas présenté pour inspection à la date prévue, le directeur du scrutin adresse une notification.
- Si le candidat ne produit pas son registre comptable dans les trois jours qui suivent la réception de ladite notification, l'autorisation qui lui est faite d'utiliser des véhicules pendant l'élection peut lui être retirée. Les équipes de surveillance et les patrouilles mobiles déployées dans la circonscription sont informées de ce retrait et les véhicules peuvent être immobilisés. Si le candidat ne présente toujours pas son registre comptable afin qu'il soit inspecté, une plainte est déposée auprès du tribunal compétent au titre de la Section 171-I du Code pénal indien.

Déclaration des dépenses des partis politiques

Les partis politiques doivent transmettre une déclaration provisoire à la Commission dans les 30 jours qui suivent la proclamation des résultats électoraux en détaillant les

financements accordés aux candidats, ainsi qu'une déclaration complète dans les 75 jours qui suivent les élections aux assemblées des États et dans les 90 jours qui suivent les élections législatives au Parlement (*Lok Sabha*) en indiquant le montant total des dépenses électorales engagées. Toutefois, aucune disposition pénale n'est prévue pour sanctionner les partis qui refuseraient de présenter ce rapport ou qui présenteraient un rapport incomplet ou incorrect. Dans ses directives sur la transparence, la Commission a adressé aux partis politiques une instruction selon laquelle le rapport qu'ils présentent doit être contrôlé par un comptable agréé, mais aucune disposition pénale ne permet d'y veiller. La Commission publie ces rapports sur son site internet. Les rapports sur les contributions et les rapports annuels d'audit présentés par les partis politiques sont également publiés sur le site internet de la Commission et le public peut les consulter.

Les partis politiques doivent faire figurer dans leurs Déclarations de dépenses électorales le détail des dépenses par catégorie (dépenses de déplacements, dépenses en publicités dans les médias, dépenses en matériel publicitaire, montants forfaitaires versés à chaque candidat pour sa campagne, etc.). Ces déclarations, remplies par les partis politiques, sont rendues publiques sur le site internet de la Commission.

La Commission a publié des directives sur la transparence en vertu desquelles les partis doivent lui transmettre leurs comptes annuels vérifiés dans les sept mois qui suivent la fin d'un exercice budgétaire. Elle a également publié des directives selon lesquelles les partis ne peuvent engager des dépenses supérieures à 20,000 INR en liquide par jour et par personne (hormis les transactions effectuées dans des zones dépourvues d'établissements bancaires). En l'absence de sanctions pénales, certains partis ne respectent pas ces obligations.

Vérification/contrôle des informations présentées par les partis politiques et les candidats

Conformément aux directives sur la transparence de la Commission, les comptes tenus par les partis politiques doivent respecter la note d'orientation sur la comptabilité et le contrôle financier des partis politiques diffusée par l'Institut indien des comptables agréés. Les comptes annuels doivent être contrôlés et certifiés par des Comptables agréés qualifiés et en exercice. En outre, tous les partis politiques doivent présenter à la Commission des copies de leurs comptes annuels vérifiés, ainsi que le rapport du Contrôleur des comptes, pour chaque exercice budgétaire (avril à mars, par exemple), et ce avant le 31 octobre de chaque année. Les rapports annuels vérifiés que présentent les partis politiques sont transmis à l'ICAI pour qu'il les examine. Les rapports sur les contributions sont non seulement publiés sur le site internet pour que le public puisse les consulter, mais ils sont également transmis au Département de l'impôt sur le revenu, au Ministère des affaires économiques et au Ministère des affaires intérieures, pour qu'ils les contrôlent à leur tour.

Format de diffusion publique des informations

Des copies numérisées de tous les rapports financiers des partis politiques (rapports sur les contributions, rapports d'audit annuels et rapports sur les dépenses électorales) sont rendus publics sur le site internet de la Commission dans les sept jours qui suivent leur réception.

Directives sur la transparence

Pour organiser des élections libres et équitables, garantir la transparence du processus électoral et diffuser des directives visant à promouvoir la transparence et la responsabilité en matière de financement des partis politiques, la Commission a publié des directives sur la transparence qui s'appliquent à tous les partis politiques. En voici les grandes lignes.

Tenir des registres comptables et d'autres documents conformément à la note d'orientation sur la comptabilité et le contrôle financier des partis politiques publiée par l'Institut indien des comptables agréés. Les comptes annuels doivent être contrôlés et certifiés par des comptables agréés qualifiés et en exercice.

Les partis politiques sont tenus de présenter à la Commission une copie de leurs comptes annuels vérifiés assortis du rapport du contrôleur pour chaque exercice budgétaire, avant le 31 octobre de chaque année.

Pour ce faire, ils doivent répertorier les noms et les adresses de toutes les personnes, les entreprises et les entités qui font des dons – hormis les sommes modiques données par l'assistance lors des réunions publiques. D'autre part, tous les montants/dons reçus en liquide doivent être dûment comptabilisés dans les registres adéquats et déposés sur le compte bancaire du parti dans la semaine qui suit leur réception. Les partis peuvent néanmoins conserver un montant raisonnable de liquidités pour couvrir leurs frais de fonctionnement quotidien et pour défrayer les dépenses en liquide.

Si un parti engage des dépenses, il doit veiller à ne pas effectuer de paiements en liquide dépassant 20,000 INR par jour et par individu, entreprise ou entité, sauf : *i)* si le paiement est effectué dans un village ou une ville sans établissement bancaire ; *ii)* si le paiement est adressé à un employé ou à un fonctionnaire du parti au titre de son salaire, de sa pension ou du remboursement de ses dépenses ; ou *iii)* si le paiement en liquide est rendu obligatoire par une disposition réglementaire.

La Section 77(3) de la LRP fixe un plafond de dépenses par candidat, quelle que soit la source de ses financements. Ainsi, l'assistance financière qu'un parti peut souhaiter apporter à ses candidats pour couvrir leurs dépenses de campagne ne saurait dépasser le plafond prescrit. Tout paiement effectué par un parti à ces fins ne peut être réglé que par un chèque barré à déposer sur le compte bancaire du bénéficiaire ou par virement bancaire, et non en liquide.

Intégrité

Lors des dernières élections, un centre d'appel permanent a été installé dans chaque district, permettant aux électeurs d'appeler gratuitement pour faire part de leurs plaintes concernant des infractions présumées et autres actes de corruption. Toutes les plaintes ainsi reçues ont été enregistrées et transmises à la « patrouille mobile » (équipe mobile de contrôle) compétente. D'autre part, les numéros de téléphone des observateurs des dépenses locaux ont été rendus publics et les électeurs ont été invités à déposer leurs plaintes concernant d'éventuelles infractions au code électoral. Les plaignants ont été informés des suites données à leur requête. Enfin, entre le 1er mars (annonce du scrutin) et le 15 mai, la Commission électorale a reçu 3,159 appels d'électeurs faisant état de fautes présumées.

Promouvoir une culture de l'intégrité dans le secteur public et parmi les partis politiques et les donateurs privés

La Commission électorale soutient les campagnes en faveur d'un vote éthique en associant les organisations non gouvernementales (ONG), les groupes de sensibilisation de village ou de quartier (VAG/WAG) et les sociétés civiles, en diffusant des annonces concernant les dispositions juridiques en vigueur et en permettant le téléchargement de documents photographiques/sonores/filmés sur des pratiques de corruption. Elle a également commencé à associer les groupes de sensibilisation dans les centres de vote (BAG).

Application de la réglementation et contrôle de conformité

En Inde, plusieurs mesures ont été prises – elles sont décrites ci-après – pour garantir l'application des règles.

Pour que les instructions de la Commission relatives aux dépenses des candidats et des partis politiques soient correctement appliquées, plusieurs équipes sont constituées :

1. **Patrouilles mobiles** : chaque circonscription/secteur législatif s'est doté de ses propres patrouilles mobiles pour détecter les opérations illégales en liquide ainsi que la distribution d'alcool ou d'autres articles pouvant servir à corrompre les électeurs.
2. **Équipe de surveillance statique (SST)** : ces équipes dressent des points de contrôle pour surveiller les mouvements de montants importants en liquide, ainsi que le transport illégal, dans leur zone, d'alcool, de tout article suspect et d'armes. Le processus de contrôle est filmé en intégralité pour prévenir le harcèlement et la corruption.
3. **Équipes de surveillance vidéo** : enregistrement des activités et données relatives aux dépenses pouvant servir de preuves. Les activités et données relatives aux dépenses sont analysées par les équipes de visionnage et les équipes comptables en vue de préparer des registres d'observation fantômes pour chaque candidat.
4. **Commission de certification et de suivi des médias (MCMC)** : cette commission est constituée à l'échelon du district pour certifier les messages publicitaires de campagne, pour assurer le suivi des médias imprimés et électroniques, y compris les chaînes câblées, et pour procéder à des enregistrements sur CD ou DVD. Elle conserve des photocopies de toutes les publicités, les informations rémunérées et autres actualités électorales des candidats/partis politiques en lice.

Une copie numérisée du Résumé des déclarations de dépenses de tous les candidats ainsi que des copies de l'ensemble des notifications émises par le directeur du scrutin et des réponses qui leur sont apportées doivent être publiées sur le site internet de la direction générale des élections dans les trois jours qui suivent le dépôt du compte de campagne par le candidat.

Les comptes des candidats sont vérifiés par les Observateurs et d'autres équipes constituées au niveau du district pendant le processus électoral, comme on l'a détaillé ci-dessus.

La plupart des informations relatives au financement et aux dépenses des partis politiques et des candidats sont publiées sur internet pour pouvoir être contrôlées par le

public. Chacun peut également demander ces informations au titre de la loi sur le droit à l'information de 2005. Il existe de nombreuses ONG comme l'Association des réformes démocratiques, National Election Watch, etc., qui accomplissent un remarquable travail de recherche concernant les réformes électorales et engagent des contentieux d'intérêt public pour purifier le système politique indien.

Conduite d'enquêtes et renvoi des affaires aux fins de poursuites

La CEI sollicite non seulement l'appui des autorités de district mais aussi de différentes agences de contrôle de l'application de la loi comme les autorités fiscales des États, le Département de l'impôt sur le revenu, la Force de police centrale, etc., pour conduire des enquêtes.

Sanctions prononcées pour infraction à la réglementation sur le financement politique - élimination

Les candidats sont notifiés lorsqu'ils n'ont pas présenté leurs comptes de campagne dans les délais prescrits. L'un des cinq candidats sortants notifiés a été révoqué et éliminé.

La liste des autres personnes (candidats non sortants) éliminés pour trois ans conformément à la Section 10A de la LRP est publiée sur le site internet de la Commission (www.eci.nic.in).[1]

Aider les partis politiques et les candidats à respecter la réglementation

La Commission a introduit le dépôt électronique de certaines déclarations et de certains formulaires par les candidats et les partis politiques, et a lancé un nouveau « Programme de préparation aux déclarations électorales » pour les aider à remplir leurs formulaires et autres attestations en ligne.

En 2011, la Commission électorale indienne a créé l'Institut indien international de la démocratie et de la gestion des élections pour proposer des formations sur les pratiques électorales afin de répondre aux besoins des gestionnaires des élections, à l'échelle nationale et internationale. L'institut organise également des programmes de formation et d'orientation à l'intention des partis politiques.

Défis

L'équité des règles du jeu : défis et risques émergents

1. Compte tenu des coûts élevés que représente une campagne électorale en termes de publicité dans les médias et de réunions publiques, le recours à de « gros capitaux » dans la vie politique est devenu une préoccupation majeure. La Commission est ouverte à l'idée d'étendre le subventionnement en nature des campagnes électorales tout en conduisant parallèlement des réformes visant à renforcer la transparence et la responsabilité des partis et des candidats.
2. Autre défi : l'achat de voix. Les partis politiques se permettent souvent de distribuer de l'argent liquide, de l'alcool et des cadeaux pour acheter les voix des électeurs.
3. La politique consistant à financer les campagnes électorales mais pas les partis politiques a pour effet de nourrir la méfiance à l'égard des pouvoirs publics et des

grands acteurs économiques. La principale source de financement des partis politiques, à savoir les dons provenant de sources non divulguées, perpétue l'idée selon laquelle ces dons se traduisent par un capitalisme de connivence – autrement dit, des politiques publiques se caractérisant par le favoritisme, les services rendus et autres récompenses accordées aux criminels, aux entreprises et aux contractants avec la puissance publique. L'une des manières d'y remédier pourrait consister à instaurer un système de financement des partis dans lequel le financement de chaque parti dépendrait du nombre de voix qu'il a obtenues. L'interdiction des dons d'entreprise et des dons anonymes pourrait compléter ce système et, ainsi, minimiser l'existence d'arrangements de contrepartie.

Défis et risques émergents en matière de transparence et de responsabilité

1. Il n'existe ni méthode harmonisée de comptabilité ni aucun plafond de dépenses pour les partis politiques.
2. Les tiers participant à une campagne électorale – c'est-à-dire toute personne n'étant pas autorisée à faire campagne par le parti politique ou par le candidat – ne sont pas tenus de déclarer leurs dépenses électorales.
3. En Inde, l'économie monétaire (en liquide) encourage le recours à l'argent noir et à l'achat de voix.
4. Il se produit un nouveau phénomène d'« information rémunérée » – il s'agit de publicités déguisées en actualités et, par conséquent, de dépenses non comptabilisées.

Défis et risques émergents en matière d'application des règles et de contrôle

1. Le non-respect des règles par les partis n'est pas sanctionné. La Commission a recommandé l'adoption d'une législation autorisant à prendre des sanctions en cas de non-application de la réglementation.
2. Aucune loi ne régit les partis, dans la mesure où la loi en vigueur ne fait pas de la Commission électorale indienne un organe de réglementation des partis politiques. En outre, la Commission n'est pas habilitée à annuler l'enregistrement des partis politiques ni à leur imposer des sanctions administratives.

Plans visant à réformer la réglementation du financement politique

1. Dans son 255^{e} rapport, la Commission des lois a abordé la question des réformes électorales et formulé des recommandations détaillées.
2. La Commission électorale a organisé une consultation nationale pour débattre de ces questions parallèlement à la parution du rapport de la Commission des lois ; divers partis politiques reconnus, de hauts responsables des élections, des journalistes, des universitaires, des ONG, des étudiants ou encore des juristes y ont participé. Les résultats de cette consultation ont été transmis pour examen au Gouvernement.
3. Dans le passé, la Commission a déjà formulé plusieurs recommandations relatives aux réformes électorales.

Conclusion

Le pouvoir de l'argent dans les élections continue d'empêcher toute solution. L'Inde n'est certes pas le seul pays à se heurter à ce problème, mais ce n'est pas un motif de réconfort. Il en ressort que la communauté internationale doit réfléchir à des solutions communes réalistes. Pour ce faire, l'OCDE et International IDEA peuvent prendre dès aujourd'hui l'initiative, comme ils ont d'ailleurs déjà commencé de le faire. Que 2016 soit enfin l'année de la résolution de ce problème.

Note

1. Voir http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/disqualified-person-list-13012015.pdf.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2015 26 2 P) ISBN 978-92-64-26398-7 – 2017

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Le financement de la démocratie

FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES ET RISQUE DE CAPTURE DE L'ACTION PUBLIQUE

Sommaire

Partie I. Financement des partis politiques et des campagnes électorales, risques de capture de l'action publique et solutions à la disposition des pouvoirs publics

Chapitre 1. Parer aux risques de capture de l'action publique

Chapitre 2. Promouvoir des règles du jeu équitables par un financement équilibré

Chapitre 3. Renforcer la transparence et la responsabilité par la divulgation du financement des partis politiques et des campagnes électorales

Chapitre 4. Favoriser une culture de l'intégrité parmi les partis politiques, les agents publics et les donateurs

Chapitre 5. Garantir l'application de la réglementation en matière de financement politique

Partie II. Études de cas par pays

Chapitre 6. Canada

Chapitre 7. Chili

Chapitre 8. Estonie

Chapitre 9. France

Chapitre 10. Corée

Chapitre 11. Mexique

Chapitre 12. Royaume-Uni

Chapitre 13. Brésil

Chapitre 14. Inde

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-26398-7
42 2015 26 2 P