

Réglementation applicable au financement politique:

L'expérience mondiale



Fondation Internationale pour
les Systemes Electoraux

Réglementation applicable au financement politique : L'expérience mondiale

Édition de Magnus Öhman et Hani Zainulbhai

UNDEF



**The United Nations
Democracy Fund**

Cette publication a été réalisée avec l'aide du Fonds des Nations Unies pour la Démocratie. Son contenu n'engage que la responsabilité de la Fondation Internationale pour les Systèmes électoraux et ne reflète pas nécessairement les points de vue de la Fondation Internationale pour les Systèmes Electoraux, ni ceux des Nations Unies, pas plus que ceux du Fonds des Nations Unies pour la Démocratie ou de son Conseil consultatif.



Copyright ©IFES. Tous droits réservés.

IFES
1850 K Street, NW
Fifth Floor
Washington, DC
U.S.A.

Spécification des droits

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit ou diffusé sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de son éditeur.

Imprimé aux États-Unis d'Amérique.
ISBN 1-931459-42-8

Sommaire

Avant-propos iii

Remerciements iv

Les auteurs v

Introduction 1

Chapitre I 17

Solutions pratiques pour la divulgation concernant le financement des campagnes et du parti politique

Jack Santucci et Magnus Öhman

Chapitre II 38

Solutions pratiques concernant les limitations de dépenses

Marcin Walecki

Chapitre III 52

Solutions pratiques concernant le Financement public des partis politiques et des campagnes électorales.

Magnus Öhman

Chapitre IV 91

Solutions pratiques pour l'application du financement politique et surveillance

Hani Zainulbhai

Conclusions 111

Magnus Öhman

Glossaire pour le financement politique 119

Lectures complémentaires 126

Indice des pays 129

Table des matières

Introduction

| | |
|--|----|
| Tableau 1. Synthèse des points-clés..... | 7 |
| Tableau 2. Aide pour la synthèse des points-clés concernant les obligations internationales..... | 12 |

Divulgaration

| | |
|--|----|
| Tableau 1. Recommandations sur la divulgation par les organisations internationales..... | 19 |
|--|----|

Limitations de dépenses

| | |
|---|----|
| Tableau 1. Financement d'une campagne présidentielle : les dépenses officielles des principaux candidats en Russie, en Ukraine et en Pologne..... | 44 |
| Tableau 2. Recommandations sur les limitations de dépenses par les organisations internationales..... | 45 |
| Tableau 3. Limitations pour les dépenses de champagne: Mythes et réalités..... | 48 |
| Tableau 4. Plafonds pour les dépenses en Europe et dans d'autres démocraties établies..... | 48 |

Financement public

| | |
|--|----|
| Tableau 1. Recommandations concernant le financement public émises par des organisations internationales | 55 |
| Tableau 2. Objectifs et bénéficiaires du financement public | 57 |
| Tableau 3. Utilisation du financement public direct dans différentes régions | 60 |
| Tableau 4. Types des organes distributeurs..... | 62 |
| Tableau 5. Types de critères d'éligibilité..... | 64 |
| Tableau 6. Seuil applicable au financement public | 64 |
| Tableau 7. Types de bénéficiaires | 67 |
| Tableau 8. Types d'activités subventionnées..... | 68 |
| Tableau 9. Types de financement indirect | 69 |
| Tableau 10. Calcul de la distribution dans différents pays..... | 71 |
| Tableau 11. Bases de formules pour la distribution..... | 72 |
| Tableau 12. Degrés du financement public dans différents pays | 73 |
| Tableau 13. Délais de distribution..... | 74 |
| Tableau 14. Les problèmes potentiellement rencontrés avec le financement public..... | 78 |
| Tableau 15. Considérations sur chaque aspect du financement public en fonction des objectifs visés | 85 |

Mesures exécutoires

| | |
|--|-----|
| Tableau 1. Quel organe est-il responsable de l'administration et de l'application de la réglementation ? | 96 |
| Tableau 2. Mandat de la Commission de Surveillance sur la campagne électorale (SCEC)..... | 97 |
| Tableau 3. Mandat du Conseil des Ministres / Ministre de l'Intérieur et des municipalités | 98 |
| Tableau 4. Mandat du Conseil constitutionnel | 98 |
| Tableau 5. Aide internationale et régionale aux sanctions..... | 104 |

Conclusions

Tableau 1. États- Parties de l’UNCAC présentant un système de divulgation recommandé par l’article 7(3) 118

Avant-propos

Dans toutes les sociétés, les questions se rapportant au financement politique se trouvent exactement à la croisée des sujets concernant la politique et de ceux concernant la gouvernance. Les ressources essentielles au succès des élections compromettent dans le même temps l'intégrité de la politique publique et le lien existant entre les dirigeants politiques et les citoyens. Le processus législatif et régulateur sanctionnant les dépenses de campagne des partis politiques et des candidats constitue l'une de ces rares arènes de la politique publique dans lesquelles tous les acteurs qui sont engagés dans le processus de la « réforme » disposent pour seule expertise de celle gagnée au cours de leurs propres campagnes politiques.

Avec « Les normes mondiales pour le financement politique » l'IFES cherche à apporter sa contribution aux débats concernant le financement politique qui constituent une base pour les réformes de la loi sur l'élection. Grâce à l'aide du Fonds des Nations Unies pour la Démocratie, l'IFES a réuni quelques-uns des meilleurs experts sur le sujet de « l'argent et la politique » afin de consigner les expériences dans le souci de rendre les systèmes nationaux assortis de financement politique plus transparents aux yeux de tous. Cette publication est l'aboutissement de plus de deux années de séminaires, d'études et de conversations avec des organisations partenaires, engagés dans ces débats dans le monde entier.

Notre intention n'est pas de prescrire « des méthodes à taille unique » pour le financement politique. Une telle approche serait à la fois naïve et impossible à réaliser. La législation et la réglementation applicables au financement politique sont le résultat d'expériences nationales dans les campagnes et la gouvernance. Tout comme le droit du citoyen à voter aux élections est désormais « observé » et « contrôlé » par la communauté mondiale, désormais, des efforts parallèles sont également faits pour apprécier et comprendre le financement des candidats, des partis et des politiques, de façon à rendre, pour tous, le processus plus transparent.

Nous vous remercions de votre intérêt concernant ce domaine important de la politique et du débat publics.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'William R. Sweeney, Jr.', written in a cursive style.

William R. Sweeney, Jr.
Président Directeur Général de l'IFES

Remerciements

L'IFES tient à remercier tous ceux qui ont été impliqués, depuis 2007, dans le lancement de l'initiative sur les Normes mondiales pour le financement politique. La parution de cet ouvrage, l'un des principaux résultats de cette initiative, n'aurait pu voir le jour sans le dévouement, le travail acharné et l'expertise d'un grand nombre de personnes et d'organisations.

Notre plus grande gratitude revient à Jeffrey Carlson et à Marcin Walecki pour leur direction experte et leur approche innovatrice dans l'étude du financement politique. Pour leur aide tout au long de ce projet, l'IFES remercie sincèrement le Dr. Michael Pinto-Duschinsky, Maya Serban, Jack Santucci, James Turitto, et Yu Theresa Chen.

Un grand nombre de personnes ont participé au débat continu sur les expériences mondiales concernant la réglementation en matière de financement politique. De ce fait, nous exprimons également notre plus sincère gratitude aux membres du Groupe consultatif de l'IFES sur les normes mondiales dans le financement politique, aux participants à la Conférence internationale IFES/ FEC sur le financement politique en 2007, à la Réunion centrale IFES/ Carter sur le financement des campagnes en janvier 2009, ainsi qu'aux participants à la Réunion de développement de BRIDGE de mai 2009 sur le financement politique. Ces contributions ont assuré une approche réellement mondiale des questions à traiter.

Nous sommes également reconnaissants pour le travail de notre organisation partenaire Transparency International, dont l'engagement dans la recherche sur le financement politique a été d'une influence particulière. Enfin, l'IFES reconnaît avec gratitude la généreuse aide de la Fondation des Nations Unies pour le Développement (FNUD) pour son programme « Parvenir au consensus : normes mondiales pour le financement politique ».

Magnus Öhman et Hani Zainulbhai

Les auteurs

Dr Magnus Öhman

Le Dr Magnus Öhman est Conseiller en financement politique de l'IFES. Ses publications abordent des questions du financement politique depuis la fin des années 1990, avec un accent particulier sur les systèmes de financement public et les solutions durables. Il a participé à des initiatives de financement politique dans des pays comme l'Afghanistan, l'Indonésie, le Liban, le Libéria et le Nigéria ; et il est co-auteur du module de formation BRIDGE à paraître sur le financement politique. Le Dr Öhman a exercé les fonctions de Directeur de Pays de l'IFES au Sierra Leone de 2007 à 2008, où il a, entre autres, aidé à la mise en place du tout premier système de divulgation pour le financement politique. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques de l'Université d'Uppsala en Suède.

Hani Zainulbhai

Hani Zainulbhai est Program Associate à l'IFES pour le financement politique. À ce titre, elle a collaboré à la programmation du financement politique au Nicaragua, en Arménie, et en Jamaïque, entre autres pays. Hani a soutenu depuis 2007, en tant que stagiaire, les initiatives de l'IFES, ainsi que celles lancées par le Washington Report sur les Affaires du Moyen-Orient. Elle est titulaire d'une Licence d'affaires internationales et d'économie internationale de l'Université de George Washington.

Jack Santucci

Jack Santucci est associé de recherche de l'IFES avec le Centre de Recherche Appliquée F. Clifton White et éditeur du site www.electionguide.org. Il a aussi maintes fois collaboré à des initiatives de l'IFES sur le financement politique. Avant de rejoindre l'IFES, Jack a également travaillé sur des thématiques électorales au sein de deux organisations américaines juridiques de recherche : le Campaign Finance Institute et FairVote. Il est titulaire d'une maîtrise d'études de la démocratie et de la gouvernance de l'Université de Georgetown ainsi qu'une Licence de Sciences politiques de l'Université McGill.

Dr Marcin Walecki

Le Dr Marcin Walecki est Directeur exécutif du Partenariat européen pour la Démocratie et ancien Conseiller principal pour le Financement politique. Il a plus de dix ans d'expérience dans le domaine de la démocratie internationale et de gouvernance, après avoir travaillé dans plus de 25 pays dans le monde, se concentrant sur les thèmes de l'anti-corruption, du financement politique et des éthiques publiques, ainsi que du développement de parti politique. Il est titulaire d'un Doctorat de Recherche en sciences politiques au St. Antony's College d'Oxford et une maîtrise de droit (*avec distinction, première classe*) du département de droit et d'administration de l'Université de Varsovie.

Introduction

*« Le financement politique joue un rôle essentiel dans la démocratie, la gouvernance et le développement. Peu importe l'infaillibilité des élections du pays, le degré d'activité de la société civile, l'état de compétitivité des partis politiques, et que le taux de responsabilité des autorités locales, le rôle de l'argent en politique influe indéniablement sur la qualité de la démocratie et de la gouvernance. Ce n'est qu'au travers d'une plus grande transparence qu'on pourra comprendre pleinement l'étendue et la nature de cette influence ».*¹

C'est pour avoir reconnu cette influence que la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) en est venue à inclure un appel pour que l'ensemble des pays s'efforce « de renforcer la transparence dans le financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, dans le financement des partis politiques » (article 7(3)).

En dépit de ces bonnes intentions, il reste beaucoup à faire. Sur les 136 pays qui ont participé à la Convention UNCAC le 1^{er} septembre 2009, nous ne disposons de suffisamment d'informations que pour 107 pays en vue de juger de leur conformité en matière de divulgation du candidat. Sur ce total, 61 pays, soit 57 %, n'ont pas d'exigences formelles de divulgation sur les revenus et les dépenses des partis politiques.² Il nous faut également rendre compte du décalage souvent marqué entre les règles formelles et leur application pratique, et de ce fait, nous notons que le nombre de pays comportant un déficit *de facto* de mécanismes effectifs de surveillance est nettement plus élevé. En effet, il n'existe aucun pays que l'on puisse considérer comme ayant réussi à surmonter toutes les difficultés relatives à la divulgation en matière de parti politique et de financement de campagne.

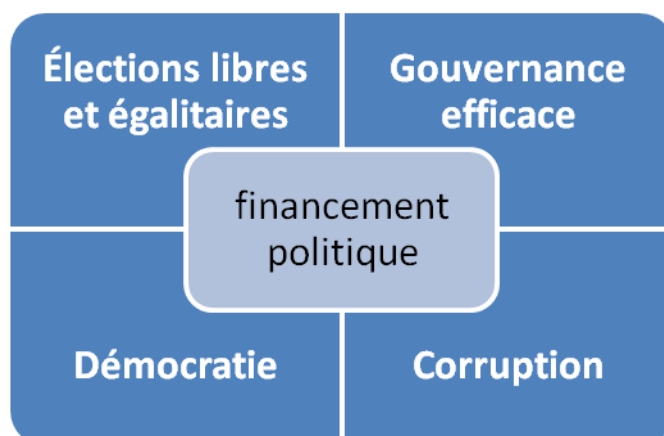
Néanmoins, le financement politique ne se limite pas à la seule question de la divulgation. Souvent défini comme englobant à la fois le financement des partis politiques et des campagnes électorales, le financement politique recouvre un large éventail de questions, comme par exemple, et non des moindres, comment les partis politiques et les agents publics agissent-ils et de qui vont-ils servir les intérêts après les élections (sujet qui revient au cours de plusieurs autres articles de l'UNCAC). La réglementation, la surveillance et le contrôle du financement politique, comprennent également, à part la divulgation, les interdits ou plafonds des contributions et des dépenses, le financement public direct ou indirect, et des mécanismes auxquels on ne pense pas nécessairement, comme la limitation des durées de campagne. L'expérience mondiale indique également très nettement que la réglementation et le contrôle mis

¹ Office of Democracy and Governance (2003) *Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series. U.S. Agency for International Development, Washington. p.5.

² La situation est, d'une certaine manière, meilleure pour la publicité comptable de parti politique. Nous disposons de données pour 120 pays, parmi lesquels 39, c'est-à-dire un tiers, n'ont pas de nécessité de rapport formel. La situation pour chaque pays et les sources de données sont disponibles à la conclusion de cette publication.

en place par des agences gouvernementales ne sont pas suffisants ; une société civile active et un média vigilant sont indispensables à ce que la surveillance soit réellement efficace.

D'un point de vue général, le financement politique se trouve au croisement entre différents aspects essentiels de la vie politique. Des élections libres et égalitaires, des politiques démocratiques, une gouvernance efficace et la corruption sont tous des concepts liés au financement politique, aussi le financement des partis politiques et des campagnes électorales peut-il tous les affecter de manière positive ou négative. Des fonds suffisants peuvent permettre aux concurrents d'atteindre les électeurs avec leurs messages, mais ils peuvent également fausser la concurrence électorale. De plus, à l'issue des élections, des ressources sont nécessaires pour un dialogue efficace avec les citoyens, mais il se peut alors que les agents publics aient des obligations vis-à-vis de riches bienfaiteurs, ce qui risque d'influencer non seulement la mesure dans laquelle les politiciens répondront aux attentes du public, mais également comment ils gèreront dans la pratique les fonds publics. Enfin, les partis politiques et les politiciens financièrement sûrs peuvent plus facilement résister aux tentations et aux donations illégales ; cependant, il se peut qu'une influence excessive de l'argent en politique instaure des cercles vicieux de la corruption et que la confiance du public baisse à l'égard du système politique dans son ensemble.



En raison du rôle central du financement politique en relation avec tous ces domaines, l'IFES a, durant la dernière décennie assisté des projets dans plus de 20 pays, visant à une sensibilisation et une transparence plus grandes dans les questions de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Dans ce travail, l'IFES s'est associé aux législateurs, aux contrôleurs de financement politique, aux partis politiques, aux sociétés civiles et aux médias de nombreux pays en Europe, en Asie, en Afrique, en Amérique latine et aux Caraïbes.

Ce projet

Le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (UNDEF) a été mis en place en moins de deux ans après que l'Assemblée Générale des Nations Unies n'a approuvé la Convention des Nations Unies contre la corruption, et environ six mois avant que la

Convention n'entre en vigueur. Après avoir reconnu qu'il était nécessaire d'accroître la sensibilisation de l'opinion mondiale aux questions de l'argent et de la politique, l'UNDEF a inclus généreusement dans sa première phase de subvention un projet pluriannuel de l'IFES visant une discussion large et avec objectif de résultats sur les normes mondiales et les pratiques les meilleures en matière de financement politique³. A travers ce projet, l'IFES a pu mener avec ses partenaires une série d'actions pour amener la sensibilisation aux différentes manières d'améliorer la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Une coalition de chercheurs, d'experts, de militants anti-corruption et de spécialistes dans le domaine du financement politique a été consultée pour à la fois clarifier et définir l'article 7(3) de l'UNCAC sur la transparence en matière de financement politique, à la fois dans le contexte de la Convention et dans le cadre de la diffusion nouvelle des pratiques exemplaires mondiales. L'IFES avait rédigé un document en 2007 qui devait servir de base à la discussion ; *Des normes mondiales pour le financement politique*, document que vient aujourd'hui compléter cette publication. Une étude a été menée en 2008 par des experts du financement politique pour développer nos connaissances sur les problèmes principaux et l'efficacité des solutions dans le financement politique. On a alors créé un site Internet entièrement dédié au financement politique (www.moneyandpolitics.net), comprenant les documents élaborés dans le cadre du projet, mais également d'autres ressources sous forme de nouvelles d'informations, de rapports, de législations, et de réglementation concernant 40 pays, en anglais, arabe, espagnol et français. ⁴

Des actions ont été menées dans le cadre des domaines présentés ci-dessus au travers d'une série d'importants partenariats. L'IFES a travaillé de concert avec son principal partenaire de projets *Transparency International*, l'organisation mondiale leader dans le domaine de l'anti-corruption, pour développer la « Feuille de route encourageant la responsabilité et la transparence dans le financement politique ». ⁵ Les deux organisations ont également constitué une table ronde lors de la Conférence Internationale Anti-corruption d'Athènes en 2008 et nous joindrons nos efforts pour aborder les questions en matière de transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes lors de la réunion des États Parties qui se tiendra à Doha en novembre 2009,

L'IFES s'est également associé avec les chefs de file des groupes d'observateurs internationaux des élections comme le Carter Center, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation des États d'Amérique, l'EISA (initialement l'Institut électoral d'Afrique du Sud), le Secrétariat du Commonwealth et l'Institut Démocrate National pour les Affaires Internationales (NDI). Le travail a eu pour but de consolider l'insertion du contrôle du financement de campagne dans des initiatives et des rapports de mission d'observation. Les trois réunions qui se sont

³ Pour plus d'information sur l'UNDEF, veuillez consulter le site : www.un.org/democracyfund

⁴ Le site comprend également des liens vers les contrôleurs de financement politique dans 35 pays et des documents-types, comme par exemple des modèles de formulaires de rapport.

⁵ Le document "Working Paper on Accountability and Transparency in Political Finance" est disponible sur www.moneyandpolitics.net et sur www.transparency.org.

tenues à Washington et à Atlanta ont considérablement fait avancer le travail à ce sujet, et une mission conjointe IFES/ Carter au Liban a fourni des avancées importantes en matière juridique.⁶

Enfin, l'IFES a travaillé de concert avec l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA) pour développer la prise en considération des partis politiques et du financement de campagne et la mesure de son importance pour une gouvernance efficace et démocratique. En particulier, deux organisations ont développé un Module de financement politique spécifique au sein de la méthodologie de BRIDGE (Construire les ressources en matière de démocratie, gouvernance et élections) et développé les informations en la matière dans l'encyclopédie ACE (Administration et Coût des élections)⁷

Afin de s'assurer qu'il disposait d'autant d'expertise que possible pour documenter le projet et pour profiter de l'expérience d'experts du monde entier travaillant sur tous les aspects de la réglementation, de l'application du contrôle, et de la recherche, l'IFES a créé spécifiquement pour le projet un Groupe consultatif sur le financement politique. Au total, les 60 plus grands experts de 37 pays, couvrant l'ensemble des continents, ont accepté notre invitation pour partager leurs connaissances en matière des différentes thématiques afférentes au financement politique. Au cours de l'élaboration de cette publication, des questions fondamentales soulevées par chaque chapitre ont été soumises au Groupe consultatif, et leurs réponses ont aidé à en améliorer la version finale. Des compilations de leurs réponses sont disponibles sur le site www.moneyandpolitics.net.

Cette publication rassemble l'expérience du projet et ses différentes activités. Même s'il ne peut naturellement pas couvrir tous les domaines, les chapitres isolés sur la divulgation du financement, les plafonds de dépenses, le financement public et les mesures exécutoires présentent les enseignements tirés dans des domaines essentiels. Un glossaire explique les concepts-clés de la terminologie du financement politique et pour ceux qui aimeraient en apprendre davantage, ils trouveront une liste de lectures complémentaires comprenant des documents-clés et des liens vers des sites internet.

Tirer des enseignements du monde entier, sans appliquer des solutions à méthode unique.

Dans un ouvrage important sur le financement politique, Karl-Heinz Nassmacher écrit que « la tentative de transférer sur d'autres une expérience doit commencer par la

⁶ Des participants à des organisations telles que l'Institut Néerlandais pour la Démocratie Pluripartite, Le Forum sur la Société ouverte, L'Association libanaise pour la Transparence (LTA), le Centre pour des Politiques Responsables, l'Institution Brookings, l'Université John Hopkins ainsi que la Federal Election Commission nord-américaine ont également participé activement à ces réunions. Le rapport de la réunion et celui de sur le financement politique sont tous deux disponibles sur le site [money and politics](http://www.moneyandpolitics.net).

⁷ BRIDGE (www.bridge-project.org) est devenu l'une des normes industrielles utilisées également par l'UNDP, l'UNEAD, IDEA international et la Commission électorale australienne. Une réunion modulaire sur le développement s'est tenue en mai 2009 à Stockholm, à laquelle ont également participé des membres de la Commission électorale du Royaume-Uni et de Transparency International en Allemagne et en Lettonie. L'ACE (www.aceproject.org) est un réseau en constante expansion fondé sur la connaissance électorale.

reconnaissance des différences ».⁸ Michael Pinto-Duschinsky a affirmé de manière similaire que « Aucun modèle de loi ni aucune méthode de subvention n'est capable de s'appliquer à toutes les nations, particulièrement si les ressources qui nécessitent l'application de telles lois et subventions varient dans une si grande amplitude ».⁹

Cette vision est aussi parvenue à dominer le projet à partir duquel cette publication a été élaborée. Comme c'est le cas pour toutes les actions de l'IFES, cet ouvrage ne prétend pas prescrire ou imposer quelque approche particulière ou quelque solution que ce soit. Au contraire, l'intention est d'inviter à débattre sur les tout derniers acquis et sur comment les pays du monde entier pourraient profiter de l'expérience d'autres pays, au travers de la tentative de compréhension de l'importance et de l'influence de l'argent en politique.

Quand bien même serait-il possible de créer un ensemble de règles uniformes auquel adhérerait la majorité voire la totalité des acteurs, cela ne serait réalisable qu'à la condition que ces mêmes règles soient si générales et vagues qu'elles seraient vidées de leur sens véritable. Il est bien plus préférable de maintenir une discussion constante sur les valeurs à défendre et sur l'efficacité de diverses solutions appliquées dans des situations différentes.

Points-clés du financement politique

Tandis que depuis longtemps déjà, on reconnaît l'importance de l'argent en politique (on fait mention de l'achat des votes dans la Grèce antique), on a pu assister dans les dernières décennies à une augmentation notable de tentatives mondiales pour réglementer l'argent en politique, au travers de l'exigence de divulgation, de diverses interdictions et de limitations et de mise à disposition d'un financement public. Des groupes de Sociétés civiles sont désormais également plus actifs que jamais dans le contrôle de l'activité financière des partis politiques, des candidats et des élus publics.

En même temps que s'est mondialement accrue l'attention portée à la question du rôle joué par l'argent dans les affaires des partis politiques, et celle de la conduite des campagnes électorales, de nombreuses expériences ont été rassemblées grâce à un engagement de terrain, par le biais de la réglementation ou du contrôle du financement politique ou encore par une attention avertie et une assistance internationale prêtées à ces activités.

Dans leur souci d'apprendre à partir de l'expérience, plusieurs organisations ont développé des listes d'enseignements fondamentaux tirés et de point-clés concernant la thématique du financement politique. Bien que chacune de ces listes représente des expériences et des approches différentes sur le thème du financement politique, elles présentent des thèmes récurrents. Dans le tableau ci-dessous, les différents points-clés

⁸ Nassmacher (2003) "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" dans *International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm, p.2.

⁹ Pinto-Duschinsky, Michael (2002) *Political Finance in the Commonwealth*. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Secrétariat du Commonwealth, Londres, p.25.

ont été catégorisés par des titres communs, et nous sommes parvenus, par la suite, à la synthèse des points courants d'interprétation suivants qui ont influencé le projet et cette publication :

1. L'argent est nécessaire aux politiques démocratiques, et les partis politiques doivent avoir accès aux fonds pour jouer leur rôle dans le processus politique. La réglementation ne doit pas enrayer une concurrence saine.
2. L'argent n'entre jamais sans problèmes dans le système politique, aussi est-il souhaitable d'instaurer une réglementation.
3. Le contexte et la culture politique doivent être pris en compte à l'heure d'élaborer des stratégies pour le contrôle de l'argent en politique
4. Une réglementation efficace et le principe de divulgation permettent d'aider au contrôle des effets pervers du rôle de l'argent en politique, mais à la seule condition qu'elles soient bien conçues et appliquées.
5. Une surveillance efficace dépend des activités de plusieurs acteurs entrant en interaction (comme les contrôleurs, la société civile et les médias) et repose sur la transparence.

Ces points sont développés dans les tableaux de synthèse 1 et 2 ci-dessous. Le tableau 1 présente succinctement les différents points-clés d'interprétation issus de diverses sources, dans la mesure où ils ont été considérés comme pouvant s'insérer dans les rubriques courantes ou de synthèse retenues ci-dessus. D'autres sources (dans de nombreux cas, ne comprenant pas de listes explicites mais toutefois présentant succinctement les enseignements tirés) ont été utilisées dans le tableau pour contextualiser plus précisément et développer ces points-clés. Le tableau 2 présente la façon dont les points sont développés au travers du nombre croissant d'obligations internationales qui abordent la question du financement politique.¹⁰

Ces points d'interprétations, par conséquent, sont issus de l'expérience et des connaissances de nombreuses organisations et individus travaillant dans le monde entier. Nous exprimerons notre gratitude toute particulière aux participants du séminaire organisé en mai 2009 par l'IFES et l'IDEA international à Stockholm, et aux membres du Groupe consultatif mentionné ci-dessus.

Nous concluons cette introduction en affirmant, à l'instar du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe que nous sommes « persuadés que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques ».¹¹

¹⁰ Par « obligations internationales » on entend ici des textes qui expriment les obligations dans le cadre de la loi internationale, ou qui apportent des interprétations pour de telles obligations liantes. Naturellement, tous ces types de textes ne sont ni légalement ni moralement liantes pour tous les pays.

¹¹ Conseil de l'Europe (2003) *Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, adoptée le 8 avril 2003.

Tableau 1. Synthèse des points-clés

| Catégorie | Points-clés | Sources |
|--|--|---|
| <p>1. L'argent est nécessaire aux politiques démocratiques, et les partis politiques doivent avoir accès aux fonds pour jouer leur rôle dans le processus politique. La réglementation ne doit pas enrayer une concurrence saine.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'argent est une composante indispensable à des élections démocratiques. • Les partis politiques et leur lutte pour le pouvoir politique sont essentiels pour la durabilité de la démocratie et la bonne gouvernance. • L'argent occupe une place essentielle dans le processus et devrait être traité comme une ressource essentielle pour une bonne pratique politique. • Une trop grande dépendance vis-à-vis du financement qu'il soit issu du secteur privé ou public de la société est imprudente. • Les partis politiques doivent former partie de la solution. • Les partis politiques doivent être plus puissants afin de remplir leur rôle au sein de la société. • On doit considérer le financement public, mais de concert avec la réforme des partis. • Équité et intégrité dans l'accès aux médias. • Nécessité d'éviter la sur-réglementation et de légiférer seulement ce qui peut être appliqué et sujet à la supervision. • Stipulation dans la loi de sanctions claires, en corrélation avec la nature et la gravité de la violation des normes en vigueur (...) l'accent exclusif mis sur des mesures punitives ne conduit pas nécessairement au financement plus équitable des partis politiques, au contraire, cela présente le risque de sanctions qui s'avèrent disproportionnées par rapport à la violation de normes qu'il est impossible d'appliquer. | <ul style="list-style-type: none"> • IFES • IDEA • IDEA • NDI • NDI • NDI • TI 2003 • IDEA/OAS • PASOS |
| | <p style="text-align: center;">Enseignement retenu</p> <ul style="list-style-type: none"> • La démocratie est inconcevable sans organisation. • Une démocratie forte requiert des partis politiques vigoureux. En échange, les partis politiques ont besoin de ressources pour leur durabilité et pour faire fonctionner une structure de base de parti suffisante pour représenter le peuple, développer la capacité de se présenter aux élections et contribuer de manière créative au débat politique. Les partis, dès lors, ont besoin de rassembler des fonds. • L'argent est instrumental et son importance tient à comment il est utilisé par ceux qui cherchent à gagner de l'influence, à le convertir en d'autres ressources ou à l'utiliser en combinaison avec d'autres ressources dans l'idée de remporter le pouvoir politique. | <ul style="list-style-type: none"> • Michels • IDASA • Alexander • Loprest |

| Catégorie | Points-clés | Source |
|--|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Une réglementation judicieuse permet en fait de développer une concurrence saine. | |
| 2. L'argent n'entre jamais sans problèmes dans le système politique, aussi est-il souhaitable d'instaurer une réglementation. | <ul style="list-style-type: none"> • Enrayer le trafic d'influence et les conflits d'intérêts. • Malheureusement, certaines activités des partis politiques sont purement partisans.¹ • Problèmes identifiés: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inégalité du champ d'action ○ Inégalité dans l'accès aux fonctions ○ Récupération des politiciens ○ Politique corrompue • Références dans le langage courant du fait de « corrompre » le financement politique : <ul style="list-style-type: none"> ○ Contributions politiques qui contreviennent à des lois existantes en matière de financement politique ; ○ <i>L'utilisation de l'argent reçu par un responsable politique lors d'une opération corrompue pour des campagnes ou des objectifs de partis ;</i> ○ <i>L'utilisation non autorisée de ressources nationales à des fins politiques partisans ;</i> ○ <i>L'acceptation d'argent en échange d'une faveur non autorisée ou promesse d'une faveur dans le cas d'une élection à des fonctions ;</i> ○ <i>Contributions provenant de sources de réputation douteuse ;</i> ○ <i>Dépenses d'argent à des fins interdites comme l'achat des votes .</i> | <ul style="list-style-type: none"> • TI 2003 • IDEA • USAID • Pinto-Duschinsky 2005 |
| | Enseignement retenu | |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Sur le long terme, des fonds impropres et illégaux peuvent contribuer à délégitimer les partis en particulier, et tout le système politique en général. • Le financement politique a été à l'origine de changements dans les modèles politiques dans le monde entier. Il a été à l'origine de désertions idéologiques, de démissions gênantes, de corruption, de scandales et, dans une situation extrême, d'anarchie. | <ul style="list-style-type: none"> • Nassmacher • Emelonye |
| Catégorie | Points-clés | Source |
| 3. Le contexte et la culture politique doivent être pris en compte à l'heure d'élaborer des | <ul style="list-style-type: none"> • Des solutions spécifiques selon les pays doivent être identifiées • Il n'existe aucune formule unique pour la réglementation applicable au financement politique • Il existe une forte connexion entre le financement politique et les caractéristiques d'un système politique en général et le système politique d'un parti en particulier • Le financement politique est intimement lié aux valeurs de la culture politique, ce qui signifie qu'une solution | <ul style="list-style-type: none"> • NDI • IFES • IDEA/OAS • IDEA/OAS |

| | | |
|---|---|--|
| stratégies pour le contrôle de l'argent en politique | <p>apportée peut être considérée comme positive dans un contexte propre à un État et négatif pour un autre.</p> <ul style="list-style-type: none"> Le financement politique est un thème destiné à subir des réformes juridiques successives ; d'où l'importance de garder à l'esprit sa nature fluctuante et transitoire. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales est un sujet complexe et controversé, demeurant irrésolu et pour lequel il n'y a ni remède universel, ni formule magique. | <ul style="list-style-type: none"> IDEA/OAS IDEA/OAS |
| | <p style="text-align: center;">Enseignement retenu</p> <ul style="list-style-type: none"> Les problèmes et les solutions varient en fonction des pays. Il n'existe aucune série de lois unique ni aucune méthode unique de subvention qui puisse convenir à toutes les nations, particulièrement dans la mesure où les ressources qui demandent d'appliquer de telles lois et les subventions varient dans une grande amplitude. L'un des enseignements essentiels qu'on en tire est qu'il n'existe pas de règles générales pour un modèle de systèmes de financement politique dans des situations post-confliktuelles – une approche spécifique dépendra du degré de l'engagement international, de la sophistication politique des partenaires régionaux, du timing des élections, etc. (...) la révision et les changements doivent être conçus dans le cadre juridique. | <ul style="list-style-type: none"> Pinto-Duschinsky 2002 Carlson, Dahl et Walecki Loprest |
| Catégorie | Enseignement retenu | Source |
| 4. Une réglementation efficace et le principe de divulgation permettent d'aider au contrôle des effets pervers du rôle de l'argent en politique, mais à la seule condition qu'elles soient bien conçues et mises en application. | <ul style="list-style-type: none"> L'application d'un financement politique efficace s'appuie sur une combinaison de transparence, de surveillance et de sanctions. Le régulateur du financement politique doit pouvoir disposer d'un grand degré d'indépendance (...) toute réforme du système de financement politique doit former part intégrale de la réforme générale électorale et politique, étant donné qu'une telle réforme aura des ramifications pour des facteurs-clés, comme la concurrence entre les partis politiques, les conditions de la concurrence, les systèmes de parti politique, et dès lors, la crédibilité et la légitimité de la démocratie même. Les lois et les réglementations doivent aller au-delà des finances contrôlées Efficacité dans l'exécution et la surveillance des mesures régulatrices Diversité des plafonds de revenus et de dépenses (...) la nécessité d'examiner les systèmes de financement non seulement en termes d'objectifs d'une certaine réforme et d'effets recherchés(...) mais aussi en termes d'efficacité et des conséquences indésirables ou négatives de la réglementation, cherchant toujours à éviter l'erreur de faire des évaluations abstraites reposant sur des modèles idéaux. | <ul style="list-style-type: none"> IFES IFES OAS/IDEA NDI TI 2003 TI 2003 IDEA/OAS PASOS |

| | <ul style="list-style-type: none"> Le financement politique est un thème destiné à subir des réformes juridiques successives ; d'où l'importance de garder à l'esprit sa nature fluctuante et transitoire. <p style="text-align: center;">Enseignement retenu</p> <ul style="list-style-type: none"> La divulgation des comptes politiques, bien qu'insuffisante, est l'une des conditions nécessaires pour suivre la comptabilité des acteurs politiques et réduire la corruption politique. Tout l'art consiste à trouver un équilibre qui remplisse au mieux l'objectif de laisser raisonnablement la possibilité à tout parti de diffuser son message ; ceci provoquera vraisemblablement une bonne combinaison de financement public et de contrôles de dépenses électorales. Des clauses juridiques apparemment solides peuvent révéler des dysfonctionnements dans la pratique, voire s'avérer mal observées ou appliquées. Sans statut, mandat ou ressources adéquats, l'institution régulatrice peut se transformer en un simple panneau d'affichage, voire une dangereuse arme entre les mains des partis gouvernants [Les éléments suivants sont nécessaires] <i>comptabilité</i> : sous la forme d'un rapport périodique par les entités de surveillance sur les revenus et les dépenses ; et <i>audit</i>: des comptes, périodiquement par un audit droit et de bonne réputation. | <ul style="list-style-type: none"> Carlson & Walecki Goodwin-Gill Open Society Justice Initiative Vilks Dundas |
|---|---|--|
| Catégorie | Points-clés | Source |
| <p>5. Une surveillance efficace dépend des activités de plusieurs acteurs entrant en interaction (comme les contrôleurs, la société civile et les médias) et repose sur la transparence.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Le financement de l'activité politique par les partis et les candidats devrait faire l'objet d'un débat public L'accès aux informations concernant le financement politique vient appuyer les efforts des fonctionnaires La société civile devrait servir d'observateur Transparence grâce à la divulgation et la publication Participation de la société civile Promouvoir la transparence dans la relation entre les partis et les citoyens qu'ils représentent, en rendant publics les documents financiers des partis et en garantissant une plus large diffusion publique de ces données. <p style="text-align: center;">Enseignement retenu</p> <ul style="list-style-type: none"> Afin que toute réglementation de financement politique soit appliquée, il faut qu'existe le moyen de vérifier les finances des partis et des candidats. La transparence en matière de financement politique, par le biais de la divulgation, est dès lors le point de départ de tout cadre réglementaire. La transparence permet également aux électeurs d'être suffisamment éclairés pour voter le jour des élections. | <ul style="list-style-type: none"> IDEA IFES NDI TI 2003 TI 2003 PASOS TI 2005 Boneo & |

| | | |
|--|---|------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Des efforts doivent être faits pour soit former et tenir informé l'ensemble des agents de la divulgation, - les contrôleurs de financement politique récemment implantés, les groupes politiques, les candidats, les agents de Sociétés civiles (CSO), les médias et le public en général -, au sujet du rôle d'un système de financement politique et dans quelle mesure un tel système est essentiel pour engendrer la crédibilité vis-à-vis des procédures électorales et démocratiques. | Dahl |
|--|---|------|

1 *Certains commentaires objectent que les partis politiques sont censés avoir une action partisane. Il se peut que ce point-clé de IDEA international doive plutôt être interprété comme : « malheureusement, certaines actions des partis politiques sont purement partisans en dépit des effets négatifs qu'elles peuvent avoir sur l'intérêt national ».*

Tableau 2. Aide pour la synthèse des points-clés concernant les obligations internationales

| Synthèse des points-clés | Texte concernant les engagements internationaux | Source |
|--|--|---|
| <p>1. L'argent est nécessaire aux politiques démocratiques, et les partis politiques doivent avoir accès aux fonds pour jouer leur rôle dans le processus politique. La réglementation ne doit pas enrayer une concurrence saine.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Le renforcement des partis politiques et autres organisations politiques est une priorité pour la démocratie. • Les partis politiques devraient recevoir des contributions financières provenant du budget de l'État dans le but de prévenir la dépendance vis-à-vis de donateurs privés et de garantir l'égalité des chances entre les partis politiques • Les partis politiques peuvent rechercher et recevoir des fonds par le biais de financement public ou privé • [L'État devrait] veiller à la formation et au fonctionnement libre des partis politiques, être en mesure de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales, assurer la séparation des partis et de l'État et établir les conditions de la concurrence pour les élections législatives sur une base équitable. | <ul style="list-style-type: none"> • Organisation des États Américains (Art. 5) • Conseil de l'Europe 2001(Par. 8(ii)) • Commission de Venise (Par. 2) • IPU (Art 4(1)) |
| <p>2. L'argent n'entre jamais sans problèmes dans le système politique, aussi est-il souhaitable d'instaurer une réglementation.</p> | <ul style="list-style-type: none"> • On prêter une attention toute spéciale aux problèmes liés aux coûts élevés des campagnes électorales et à l'établissement d'un système équilibré et transparent pour leur financement. • Chaque État Partie devra adopter des mesures législatives entre autres mesures pour : (a) proscrire l'utilisation de fonds acquis par le biais de pratiques illégales et corrompues dans le financement des partis politiques • La loi électorale devra interdire au gouvernement d'aider ou de se faire complice de quelque parti que ce soit qui soit gagnant par un avantage frauduleux. | <ul style="list-style-type: none"> • Organisation des États Américains (Art. 5) • Union Africaine (Art. 10) • Communauté de développement d'Afrique australe (SADC) (Art. 3(i)) |

| Synthèse des points-clés | Texte concernant les engagements internationaux | Source |
|---|---|---|
| 3. Le contexte et la culture politique doivent être pris en compte à l'heure d'élaborer des stratégies pour le contrôle de l'argent en politique. | <ul style="list-style-type: none"> • (Les documents juridiques internationaux, de par leur nature, n'acceptent pas de variations au niveau national. La nécessité de réglementations détaillées d'ajustement aux conditions régionales est donc naturellement implicite dans la mesure où la réglementation respecte les recommandations générales des documents internationaux. Veuillez noter que l'article 7 (3) de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) dispose que les pays doivent prendre des mesures pour accroître la transparence dans le financement politique qui soient « en accord avec les principes fondamentaux de leurs lois nationales ») | |
| 4. Une réglementation efficace et le principe de divulgation permettent d'aider au contrôle des effets pervers du rôle de l'argent en politique, mais à la seule condition qu'elles soient bien conçues et mises en application. | <ul style="list-style-type: none"> • La transparence des dépenses électorales devra être réalisée à travers la publication des comptes de campagne • Des plafonds raisonnables pour les dépenses de campagne peuvent être justifiés là où il s'avère nécessaire de s'assurer que le libre arbitre des électeurs n'est pas déstabilisé ni les procédures démocratiques faussées par quelque candidat ou parti que ce soit. • Les États devront pouvoir assurer un contrôle indépendant sur le respect du financement des partis politiques et des campagnes électorales(...) Ce contrôle indépendant devra inclure une surveillance sur les comptes des partis politiques et les dépenses engagées lors des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication. | <ul style="list-style-type: none"> • Commission de Venise (Par. 12) • UNHRC (Par. 19) • Conseil de l'Europe 2003 (Art. 14) |
| 5. Une surveillance efficace dépend des activités de plusieurs acteurs entrant en interaction (comme les contrôleurs, la société civile et les médias) et repose sur la transparence. | <ul style="list-style-type: none"> • Chaque État devra adopter des mesures entre autres législatives afin de : (b) incorporer le principe de transparence dans le financement des partis politiques. • Chaque État devra également considérer le fait de prendre des mesures législatives et administratives appropriées, en accord avec les objectifs de cette Convention et en accord avec les principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence dans le financement des candidatures à des postes d'élus publics et, s'il y a lieu, d'améliorer le financement des partis politiques. | <ul style="list-style-type: none"> • Union Africaine (Art 10) • Nations Unies (Art. 7(3)) |

Sources des Points-clés

Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) (2004) *Handbook on the Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International IDEA, Stockholm.

Fondation Internationale pour les Systèmes électoraux (IFES) (2009) *Key Understandings*. Élaboré par Jeffrey Carlson, 2009.

Institut démocrate national (NDI) (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries* (p. 25)

Organisation des États américains (OEA)/International IDEA (2005) *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*. OAS/International IDEA.

Pinto-Duschinsky, Michael (2005) "Financing Politics: A Global View" dans *Journal of Democracy*, Vol. 13, N° 4.

Policy Association for an Open Society (PASOS) (2005) *Legislation and control mechanisms of political parties' funding*. Institut pour les politiques publiques, Bucarest (p. 45f).

Transparency International (2003) *The TI Standards on Political Finance and Favours*

USAID (2003) *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series, USAID, Washington (p. 2.)

Enseignements retenus

Alexander, Herbert F. (1989) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press, Cambridge (p. 10).

Boneo, Horacio et Dahl, Bob (2006) "Lessons Learned about Political Finance in Post-Conflict Societies" édité par Fischer, Jeff, Walecki, Marcin et Carlson, Jeffrey. *Political Finance in Post-Conflict Societies*. International Foundation for Electoral Systems, Washington (p 9).

Carlson, Jeffrey, Dahl, Bob et Walecki, Marcin (2006) "Contemplating Political Finance Reform in Post-Conflict Environments" in Fischer, Jeff, Walecki, Marcin et Carlson, Jeffrey (eds.).

Political Finance in Post-Conflict Societies. International Foundation for Electoral Systems, Washington (p 120).

Carlson, Jeffery et Walecki, Marcin (2006) *Guide to Applying Lessons Learned*. MAP Money and Politics Program. International Foundation for Electoral Systems, Washington (p 1).

Dundas, Carl (2009) *Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings*. Juillet 2009.
Consultable sur le site : www.moneyandpolitics.net

Emelonye, Uche J. (2004) "Political Finance in Nigeria: a Policy Agenda for Reform" aux éditions Ndubisi Obiorah *Political Finance and Democracy in Nigeria, Prospects and Strategies for Reform*. Centre pour l'action juridique et sociale, Lagos (p 45).

Goodwin-Gill, Guy S. (2006) *Élections libres et régulières, nouvelle édition augmentée*. Union Interparlementaire, Genève (p 142 de l'édition en anglais). Consultable sur le site : <<http://www.ipu.org/PDF/publications/Free&Fair06-f.pdf>>

Institut pour la démocratie en Afrique du Sud (IDASA) (2003) *Regulation of Private Funding to Political Parties*. Idasa Position Paper, coordonné par le Service d'information et de contrôle politiques d'Afrique du Sud [PIMS-SA] et The Right to Know Programme, octobre 2003 (p 3).

Loprest, Amy (2009) *Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings*. Juillet 2009. Consultable sur le site : www.moneyandpolitics.net

Michels, Robert (1915) *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, p. 61, Chapitre 1.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies. *Nomos* (p 346).

Open Society Justice Initiative (2005) *Monitoring Election Campaign Finance: a Handbook for NGOs*. Institut de la Société ouverte (OSI), New York (p 17).

Pinto-Duschinsky, Michael (2002) *Political Finance in the Commonwealth*. Séries Taking Democracy Seriously, No. 1. Secrétariat du Commonwealth, Londres (p 25).

Transparency International (2005) *Standards on Political Funding and Favours*. TI Policy Position, N° 1, 2005.

Vilks, Alvis (2009) *Advisory Group Member Response to Draft Key Understandings*. juillet 2009. Consultable sur le site : sur www.moneyandpolitics.net

Engagements internationaux

Union africaine (2003) *African Union Charter on Preventing and Combating Corruption*. Adoptée le 11 juillet 2003. Consultable sur le site : <http://www.africa-union.org/root/AU/Documents/Treaties/treaties.htm>

Conseil de l'Europe (2001) *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1516 (2001)*. Consultable sur le site : <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/erec1516.htm>

Conseil de l'Europe (2003) *Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales*, adoptée le 8 avril 2003. Consultable sur le site : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2183&BackColorInternet=9999CC&BackCol>

[orIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](#)

Union Inter-parlementaire (IPU) (1994) *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections*. Adopté à l'unanimité par le Conseil inter-parlementaire lors de sa 154ème Session (Paris, 26 mars 1994). Consultable sur le site : <http://www.ipu.org/cnl-e/154-free.htm>

Organisation des États américains (OAS) (2001) *Inter-American Democratic Charter*. Adopté le 11 septembre, 2001. Consultable sur le site : http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm

Forum sur le développement d'Afrique du Sud (SADC) (2001) *Normes et Standards pour les élections dans la région de la SADC*, adopté le 25 mars 2001. Consultable sur le site : http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/regional-resources-africa/sadcpf_electionnormsstandards.pdf/view

UNHCR (1996) *CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote) - The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service*. Adopté lors de la cinquante-septième session du Comité des Droits de l'Homme, le 12 juillet 1996. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment No. 25. (General Comments) Consultable sur le site : <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/d0b7f023e8d6d9898025651e004bc0eb?Opendocument>

Nations Unies (2003) *United Nations Convention against Corruption*. Résolution de l'Assemblée générale 58/4 du 31 octobre 2003. Consultable sur le site : <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>

Commission de Venise (2001) *Guidelines on the Financing of Political Parties*, Adopté les 9-10 mars 2001. Consultable sur le site : [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-e.as](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-e.as)

Chapitre I – Solutions pratiques pour la divulgation concernant le financement des campagnes et des partis politiques

Jack Santucci et Magnus Öhman

Introduction

Une série de scandales récents concernant des hommes politiques et des mauvaises gestions financières ont démontré la nécessité d'une sensibilisation de l'opinion publique aux affaires politiques. Au Royaume-Uni par exemple, le scandale sur les dépenses parlementaires a contraint presque 20 membres du parlement à démissionner, tandis que la mise en accusation de l'ancien Premier Ministre israélien Ehud Olmert et celle du Gouverneur américain Rod Blagojevich indiquent que la corruption politique est plus présente que jamais.

L'article 7(3) du chapitre II de la Convention des Nations Unies contre la corruption (UNCAC) oblige les États Parties à faire des efforts en toute bonne foi pour améliorer la transparence dans le financement du candidat électoral et du parti politique. La divulgation sur le financement politique est l'outil politique principal pour que cette transparence soit effective. Par divulgation, on entend la dissémination opportune des informations concernant les partis et les recettes et dépenses des candidats ainsi que les dépenses en ressources matérielles. Bien qu'il existe d'autres formes de réglementations pour contrôler le rôle de l'argent dans le processus politique, - telles que des plafonds de dépenses, la prohibition de certaines formes de revenus, et la clause provisionnelle du financement public-, une réelle divulgation est nécessaire pour des autres réglementations concernant la propriété liée aux fonctions. C'est ce qu'ont reconnu plusieurs organisations internationales, comme le met en lumière le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Recommandations sur la divulgation par les organisations internationales

| Organisation | Recommandation |
|---|--|
| Commission de Venise, Directives sur le Financement des partis politiques, adoptées les 9 -10 mars 2001, alinéa 12 | « La transparence des dépenses électorales devrait être réalisée à travers la comptabilité ouverte des campagnes ». |
| Comité des Ministres, Recommandation Rec(2003)4, Art. 13(a) | « a. les États devraient exiger aux partis politiques qu'ils présentent les comptes dont fait mention l'article 11 [comptes consolidés comprenant ceux des entités directement ou indirectement liées] et ce de manière régulière, et au minimum annuelle, aux autorités indépendantes dont fait mention l'article [contrôle indépendant qui comprend une surveillance sur la comptabilité des partis politiques et des dépenses de campagne] ». |
| Transparency International, Position politique 01/2005, p. 2 | « Les partis politiques, les candidats et les hommes politiques devraient divulguer biens, revenus et dépenses à un organisme indépendant ». |
| Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1516 (2001), alinéa 8 C (i) | « (...)tenir une comptabilité stricte de toutes leurs recettes et dépenses, qui doit être soumise, au moins une fois par an, à un organisme indépendant de vérification des comptes et être rendue publique » |
| SADC, Normes et Standards pour | [La commission électorale] devrait être habilitée à assurer |

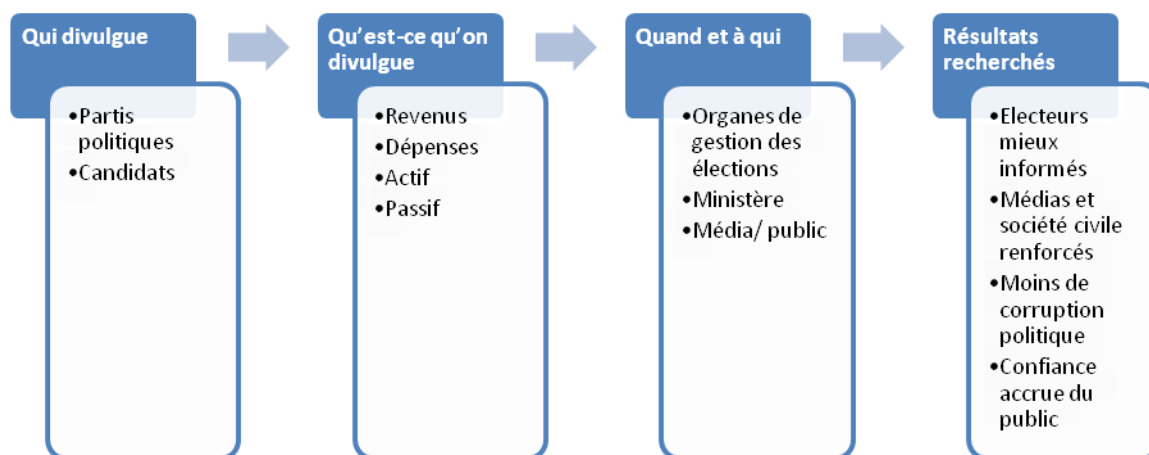
| | |
|--|---|
| les élections dans la région de la SADC, Art. 6. | que les retours sur les dépenses purement électorales soient présentés à temps, à inspecter la comptabilité des partis, et quant aux partis, que leurs biens fassent l'effet d'un audit et que leur comptabilité soit vérifiée ». |
|--|---|

Ce chapitre s'ouvre sur l'examen des différents éléments d'un régime modèle de divulgation et de ses questions. La transparence tient compte de l'exécution d'autres instruments politiques et peut constituer un moyen pour parvenir à des finalités normatives différentes. Nous aborderons le sujet sur ces valeurs et sur l'accent porté sur différents aspects des systèmes de divulgation de financement des campagnes. Enfin, reconnaissant que les pays diffèrent de par des dimensions autres que les valeurs qu'ils cherchent à maximiser, nous considérerons la façon de concevoir des systèmes de divulgation efficaces à la lumière des syndromes politiques spécifiques. Ceci comprend le manque de capacité à réguler ou de volonté politique et le détournement d'une politique qui, en temps normal, serait signe de bonne gouvernance par des partis dont le pouvoir politique est important.

Comme c'est le cas tout au long de cet ouvrage, ce chapitre définit le financement politique en incluant à la fois le financement des campagnes (engageant normalement les candidats de même que les partis politiques) et à la fois le financement continu des partis politiques. Il est possible de contrôler les deux types présentés à travers des réglementations de divulgation, bien que certains aspects comme le moment choisi pour la divulgation puisse naturellement varier.

Les systèmes de divulgation : les éléments de base

Les principales variables qui viennent modifier tout système de divulgation de financement politique sont : qui divulgue quoi, quand et à qui. Lorsque la législation est en place pour traiter de ces questions, il doit y avoir un organe exécuter qui soit normalement intégré au gouvernement (appelé ci-après le « contrôleur du financement politique »). Les partis politiques et les comités de campagne des candidats (s'il y a lieu) doivent également disposer de spécialistes internes qui puissent faciliter la conformité des dispositions juridiques concernant la divulgation. Enfin, la législation concernant la divulgation ne doit pas être contrainte à moins qu'elle ne soit raisonnablement réalisable, comme nous l'aborderons ci-dessous.



Qui divulgue

Les organisations juridiquement responsables de divulguer les informations dépendront d'institutions politiques d'un pays et de son contexte : par exemple, son système électoral, l'envergure de sa décentralisation et la structure de ses organes institutionnels. Souvent, les

partis politiques officiels et les organisations de campagnes *ad hoc*, auront des responsabilités indépendantes quant à la divulgation de leurs finances. Dans la mesure du possible, chaque organisation devra disposer d'au moins un agent public chargé de la conformité et qui assurera le suivi détaillé des registres du parti, et qui soit principal responsable du respect des conditions juridiques de divulgation.

Comme il est fait mention ci-dessus, il nous faut au préalable distinguer entre le rapport relatif aux activités courantes du parti et celui destiné aux activités entourant les campagnes électorales.

Concernant le rapport du financement de campagne, les systèmes de divulgation concernent plus spécifiquement les partis politiques en lice ou les candidats, voire partis et candidats. La responsabilité quant à la divulgation devrait, dans la mesure du possible, se porter sur l'agent qui développe la campagne. Dans les systèmes majoritaires à un tour par exemple, il est logique que ce soit aux candidats de divulguer tandis que dans un système de représentation proportionnelle à liste bloquée, il reviendrait aux partis de divulguer, dans la mesure où ils sont plus susceptibles de mener les campagnes électorales. Dans les systèmes présidentiels, l'accent porté sur la divulgation doit se diriger sur le candidat.¹ En fonction de la structure d'une campagne, l'agent de la divulgation peut prendre la forme d'un comité de campagne, d'un candidat particulier ou d'un parti politique. Les mêmes considérations s'appliquent pour des élections de gouvernement régionales, malgré le grand nombre de candidats normalement impliqués et le fait qu'un plus grand nombre de candidats puisse manquer de connaissances fondamentales en matière de comptabilité. Ces mêmes considérations doivent néanmoins être prises en compte au moment de désigner les systèmes de divulgation.

Comme principe général, ce qui viendra déterminer quel est l'agent le plus important pour faire son rapport devant les contrôleurs dépendra du système électoral utilisé.² Plus un système se concentre autour de ses partis, plus il est logique que ce soit au niveau des partis qu'il faille déposer ses rapports d'activité. Plus un système se concentre autour de ses candidats, plus la responsabilité doit en incomber aux comités de campagne des candidats. Dans le cas de systèmes électoraux mixtes et à liste ouverte, celui qui devrait divulguer dépend de la mesure dans laquelle les candidats collectent et dépensent l'argent indépendamment de leurs partis politiques. Dans de nombreux cas, il peut s'avérer que les candidats aux élections parlementaires et à certaines élections de gouvernement régionales, aient davantage de responsabilités dans le financement des campagnes que les candidats aux plus prestigieuses élections présidentielles et, en général, privilégiées par les partis politiques.

Toutefois, l'argent non réglementé a tendance à trouver sa place en politique, de telle sorte qu'on devrait exiger aux organisations des candidats et des partis de déclarer dans leurs rapports d'activités chaque fois qu'ils reçoivent, empruntent ou dépensent de l'argent pour les campagnes. Les systèmes de divulgation dans lesquels seuls les candidats ou les partis politiques sont tenus de présenter leurs rapports d'activités, risquent souvent de créer des vides juridiques en permettant de réaffecter des transactions financières à des groupes qui ne soient pas tenus

¹ Ce n'est pas toujours le cas. Bien que le système électoral utilisé au Sierra Leone soit centré sur le candidat et majoritaire à un tour, seuls les partis politiques doivent présenter leurs rapports ; tandis qu'au Liban, seuls les candidats sont amenés à le faire, malgré les rôles primordiaux des partis politiques et des alliances qui s'y imposent *de facto*.

² Concernant les dernières études au sujet de la mesure dans laquelle « qui divulgue » dépend du centrage des systèmes électoraux autour du candidat, voir Johnson, Joel (2008) « Democracy and Disclosure: Electoral Systems and the Regulation of Political Finance » in *Election Law Journal* 7(4), octobre 2008.

de présenter leurs rapports d'activités.

Indépendamment de si cela incombe à un parti ou à candidat, chaque organisation devrait désigner un trésorier et, dans la mesure du possible, engager du personnel pour gérer toutes les recettes, dépenses, registres et rapports d'activités. Il existe deux raisons à n'avoir qu'un seul agent. La première est que la tâche qui consiste à assurer le suivi et le rapport des finances de campagne a tendance à être une activité à temps complet, et exige une formation appropriée en termes de conventions comptables et d'obligations juridiques. La seconde est qu'en disposant d'un secrétaire - trésorier spécialiste dans leur équipe, les concurrents du gouvernement en place de même que les candidats en lice pour les élections voient leur charge allégée. Des contrôleurs internes peuvent contrôler le mode de fonctionnement des partis et des campagnes qui pourraient engendrer des sanctions. La réglementation interne peut également réduire les propres charges régulatrices des États.³ C'est la législation concernant la divulgation du financement politique qui devrait permettre de clarifier la question de savoir si de tels trésoriers ou contrôleurs internes ont des responsabilités juridiques pour faire respecter les obligations de rapport d'activités ou si de telles responsabilités ne reviennent qu'aux candidats et aux responsables de partis.

Dans la mesure du possible, les auditeurs de partis et de campagnes devraient être des consultants indépendants, recrutés dans le secteur privé, et à la carrière ne dépendant pas des enjeux électoraux des partis. Ceci a pour but de minimiser les tentations des auditeurs à falsifier la divulgation. Dans des pays comme le Canada et le Sierra Leone, leurs réglementations stipulent que l'auditeur ne doit pas être membre ou cadre du parti. Dans la pratique, il est difficile de s'assurer d'une indépendance telle, mais ce devrait être l'un des principes directifs pour guider l'instauration d'une institution de surveillance. Même lorsque les organes de contrôle sont indépendants, le fait d'avoir des contrôleurs internes facilitera à tous les acteurs la conformité et l'exécution des réglementations.

Dans des pays dans lesquels les opérations bancaires sont accessibles et d'un usage courant, les trésoriers des partis et des candidats devraient rediriger toutes leurs transactions vers un seul compte. Ceci simplifie aux contrôleurs le travail de vérification de conformité aux lois. De tels systèmes sont utilisés par exemple en Afghanistan et au Liban et dans de nombreuses élections aux États-Unis.

Dans certains pays, les donateurs qui soutiennent les partis politiques ou les campagnes électorales doivent également déclarer leurs propres contributions. Cette approche est moins courante (environ 15 pays dans le monde, comprenant l'Équateur, l'Inde, la Papouasie Nouvelle-Guinée et Singapour), et il est souvent difficile de l'appliquer. Toutefois, l'offre d'allègements fiscaux relatifs aux donations politiques permet de motiver la déclaration et une telle divulgation peut être un complément utile aux rapports présentés par les concurrents aux élections eux-mêmes.⁴

La divulgation des finances de fonctionnement des partis politiques répond à d'autres objectifs que celui de la divulgation de campagne électorale. Il s'agit moins d'aider les électeurs à disposer d'information pour voter le jour des élections que de s'assurer que les partis politiques

³ Walecki, Marcin (2007) *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance Standards*. (Washington: IFES).

⁴ Parmi les pays utilisant la publicité comptable des donateurs, on retrouve l'Argentine, la Thaïlande et le Royaume-Uni. Certains pays comme l'Irlande ou la Russie n'exige la publicité comptable des donateurs que si la donation dépasse un certain montant.

suivent les principes de la transparence financière et de la comptabilité crédible. Lorsqu'elles sont convenablement suivies, les exigences de divulgation, peuvent également aider à contrer la mise à disposition des donations de campagne avant la période formelle du rapport de financement de campagne. C'est le cas tout particulièrement dans les pays où il n'est exigé aux partis politiques de rapporter sur leurs finances que sur une période électorale débutant deux à trois mois avant l'élection. Normalement, les sièges des partis étatiques présentent régulièrement leurs rapports sur l'activité courante des partis politiques à une agence habilitée à les recevoir, bien que des systèmes moins centralisés soient également possibles.

Quoi divulguer

Dans un scénario idéal, les lois devront exiger une divulgation claire de toute l'activité financière, en précisant les types de transactions qui doivent être rapportées. Le contrôleur du financement politique peut alors fournir des instructions détaillées au sujet de ce qu'il faut insérer dans le rapport d'activités, incluant les possibles seuils minimums et exceptions. Il existe quatre catégories de base. Les deux premières correspondent normalement aux flux financiers pendant une période spécifique, tandis que les deux dernières sont des « contrôles surprises » montrant la situation à un point spécifique dans le temps :

1. **Revenu** : Dès que cela lui est possible, le rapporteur des comptes devra divulguer les montants et la nature de toutes les contributions. Les contributions peuvent se présenter sous forme d'espèces, de chèques, de paiements par carte de crédit ou en nature. Les contributions en nature consistent en biens et services. Là où cela est possible, les valeurs en espèce des contributions de cette nature devront être reportées à leur valeur de marché. La complète divulgation comprendra en outre l'identité, l'adresse, l'occupation et l'employeur, le cas échéant, de chaque contributeur. Dans le cas de contributions de sociétés, l'identité, l'adresse et l'activité de l'entreprise suffiront.

Pour la divulgation concernant le revenu, on peut appliquer un « test de transparence » afin de vérifier que toutes les informations correspondantes sont bien remplies.⁵

- Qui a donné ?
- Combien ?
- Quand ?
- À qui ?

Une manière originale de rapporter sur les dépenses électorales – Le Liban

Dans la plupart des cas, les partis politiques et les candidats rapportent individuellement sur leurs dépenses, tandis que dans certains cas, les partis rapportent également sur les dépenses des candidats. C'est une différente approche qui a été retenue au Liban, où le critère de quand on doit ou non rapporter sur une dépense ne dépend pas de qui l'a générée mais de si la dépense a profité à la campagne. En d'autres termes, si la production d'une affiche ou d'un spot télévisé a appuyé favorablement un candidat, il (ou elle) est tenu(e) de l'inclure dans son rapport, quelle que soit la personne ayant généré la dépense.

Bien que ce soit une approche novatrice pour permettre l'obtention d'information concernant les dépenses de tiers, cela a entraîné des difficultés aux candidats pour calculer exactement la « part » des dépenses revenant à leur parti politique et celle revenant à d'autres groupes. Ce système a été utilisé pour la première fois lors des élections parlementaires de 2008.

⁵ Ward, Gene (2002) *Overview of Disclosure and Transparency in Political Funding in Latin America*. (Réunion de l'Organisation des États américains, Vancouver).

- Dans quel but ?

La base de données de l'IDEA concernant la réglementation applicable au financement politique montre que 53% des pays pour lesquels on dispose de données exigent aux partis politiques de présenter leurs bilans de revenus.⁶

2. Dépenses : Le rapporteur devra divulguer toutes les dépenses, la date et le montant de chacune d'entre elles, et le nom de leur récepteur. Les dépenses incluent les dettes et le passif contractés par le parti ou le candidat durant la période de rapport d'activités.
3. Passif : Le rapporteur devra révéler tous les prêts et avances faits respectivement au parti ou au comité ; occupation du prêteur et, le cas échéant, de l'employeur ; le montant du prêt ou de l'avance ; sa date et la date de son remboursement.
4. Actif : Enfin, les rapporteurs devront révéler les actifs des partis et/ou des candidats. Par actif, on entend le contenu des comptes bancaires, les marges de crédit, et les valeurs des investissements de capitaux tels que capital immobilier et véhicules. Révéler les actifs est particulièrement important dans des pays où il n'existe aucun registre pour identifier leurs propriétaires et leur origine.

Certains systèmes requièrent également que des informations supplémentaires soient apportées, notamment l'identité du gestionnaire de campagne ou de l'auditeur, des détails du ou des compte(s) bancaire(s) de campagne et, dans certains cas, comment un éventuel surplus de fonds de campagne serait traité.

Il est important de rappeler que ces catégories incorporent les finances relatives aux opérations des partis et des comités de campagne entre les élections ainsi que les revenus, dépenses, et dettes occasionnés pendant la campagne.

Les réglementations concernant la divulgation devraient également spécifier la période pour laquelle les revenus et les dépenses devraient être rapportées. Les rapports sur les activités courantes des partis politiques se font normalement annuellement et par conséquent couvrent l'exercice antérieur. Pour des divulgations concernant des campagnes électorales, les exigences les plus courantes pour l'établissement du rapport obligent les partis politiques à rapporter sur leurs revenus et leurs dépenses pendant la période électorale, bien que la période couverte par le rapport s'étende un peu au-delà de la date des élections, afin de ne pas laisser la possibilité aux partis politiques et aux candidats de dissimuler des contributions et des dépenses en repoussant les opérations au-delà de la date des élections.

À l'occasion des élections présidentielles de 2009 en Afghanistan, la période couverte par le rapport de campagne présentait une date de fin mais pas de début. Le concept en était que les contributions perçues et les dépenses engagées se référant aux élections devaient toutes être intégrées au rapport, quelle que soit leur date d'effet.⁷

Tenue de registres

En complément des divulgations périodiques, on devrait exiger des partis et des candidats qu'ils

⁶ International IDEA (2008) *Political Finance Database*. (Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm). Sur le web : <http://www.idea.int/parties/finance/db/>.

⁷ Commission électorale indépendante d'Afghanistan, 2009 Candidate Reporting Guide.

tiennent des registres permanents et actualisés de tous les éléments cités ci-dessus. Ces registres devraient suivre les règles conventionnelles de la comptabilité en partie double.⁸ De tels registres permettent aux contrôleurs de mener des audits-surprises ; ces audits peuvent être importants pour assurer la conformité continue aux lois de financement politique, et apporter un grand complément à l'analyse ou aux rapports reçus. Remarquons que le contrôleur de financement politique a besoin de compétences suffisantes, y compris de différents auditeurs bien documentés dans son équipe, afin de pouvoir mener à bien de telles activités.

Le contrôle-surprise implique que l'autorité des contrôleurs les permette d'entrer au siège des partis et d'accéder à leurs registres en ne s'annonçant qu'au dernier moment, voire sans s'annoncer du tout.⁹

Les partis et les candidats tenant les registres devraient inclure (le cas échéant) :

1. Les copies de l'ensemble des chèques, ordres bancaires, relevés de cartes de crédit et reçus-dons¹⁰ signés par les donateurs en espèces ;
2. Les accords de prêts écrits et les copies des chèques, ordres bancaires, relevés de cartes de crédit ou reçus d'espèces en relation avec la réception et le remboursement des fonds ;
3. Les copies de l'ensemble des tickets, factures et reçus concernant l'acquisition de biens et services ;
4. Les copies des chèques, ordres bancaires et reçus de cartes de crédit, utilisés en vue de payer pour eux ;
5. Le renseignement de quels services ont été fournis en fonction du paiement des gages et salaires ;
6. Les relevés de facture pour toutes les cartes de crédit ou de débit utilisées et leurs reçus correspondants identifiant les vendeurs des biens et services acquis.

Remarquons qu'on ne peut pas attendre des partis politiques et des candidats qu'ils effectuent un rapport sur des transactions qu'ils n'auraient pas enregistrées. Par conséquent, si un contrôleur de financement politique souhaite que les candidats présentent des rapports sur une information financière en particulier, ils ont besoin d'en informer à l'avance les candidats. Par exemple, si des partis politiques sont censés faire le rapport de leurs transactions financières opérées au cours d'une campagne électorale, le contrôleur du financement politique devra les en informer (jusqu'au détail des informations à présenter) bien avant le début de la campagne électorale. Un bon exemple de procédures à ne pas suivre est celui des élections de 2009 en Indonésie, où le contrôleur de financement politique (Commission électorale nationale KPU), publia une réglementation pour le financement politique seulement dix jours *après* le début de

⁸ Les pratiques de comptabilité en partie double utilisées dans l'ensemble du système financier d'un pays facilitent la publicité comptable et l'examen. D'une part, les agents publics en charge de la conformité seront davantage susceptibles d'avoir une formation dans cette pratique s'ils sont recrutés dans le secteur privé. D'autre part, la comptabilité en partie double crée des pistes d'audit, permettant la vérification des rapports d'activité des partis et des campagnes en les confrontant à ceux des donateurs, de prêteurs et des récepteurs de dépenses.

⁹ Dans des situations dans lesquelles le contrôleur du financement politique est sujet à l'influence du régime en place, de tels pouvoirs peuvent, néanmoins, être utilisés en vue de harceler les partis politiques et les candidats de l'opposition.

¹⁰ Un reçu-don est un bref formulaire complété par un donateur au moment où il effectue le don. Généralement, il précise son identité ainsi que des informations élémentaires sur son contact.

la campagne officielle.

À qui divulguer

Presque immédiatement, les informations financières seront déposées devant le contrôleur de l'État. Le dépôt des comptes devant le contrôleur est souvent plutôt simple : l'agent chargé de la conformité présente les informations sous le format requis par la loi. L'organisme qui reçoit ces rapports peut être constitué de l'organisme de gestion électorale, comme c'est le cas au Royaume-Uni, d'une institution instaurée spécialement pour contrôler les activités des partis politiques, comme c'est le cas au Sierra Leone, ou encore d'une institution qui traite généralement des sujets relatifs au contrôle financier, comme dans le système de la Bulgarie

En général, cet organisme doit avoir des compétences suffisantes pour mener à bien son mandat et doit être indépendant de toute influence politique illicite que pourrait exercer quelque acteur que ce soit à son encontre. Les compétences requises pour le contrôleur du financement politique dépendent de son action sur les rapports reçus, qui peut aller du simple remplissage de documents à leur examen complet.

En fin de compte, toutefois, les informations présentées devraient également parvenir au public. La divulgation publique est plus complexe, et de nombreuses responsabilités en incomberont à l'organisme de contrôle. Des institutions responsables allant de la Bosnie Herzégovine aux États-Unis publient les rapports reçus sur leurs sites internet. Les trésoriers de parti peuvent également présenter, de leur plein chef, leurs comptes directement au public. Cette pratique s'est développée au Costa Rica par exemple, où une plus grande transparence a été atteinte que celle à laquelle prédisposait le seul cadre juridique.¹¹

Pour que la divulgation des comptes puisse aider à l'intégrité des procédures et à l'information des électeurs, les rapports doivent parvenir jusqu'aux médias, aux hommes politiques orientés vers la réforme, aux cercles universitaires, aux organismes de surveillance et aux électeurs.¹² Les trois voies principales s'ouvrent au travers de la législation en matière de liberté et d'information, de la publication dans les journaux publics officiels et, de plus en plus, au travers de l'internet. La législation peut exiger que la divulgation se fasse sur des supports particuliers (comme un journal officiel gouvernemental), mais la divulgation en ligne reste la manière la plus économique et la plus efficace pour de nombreux pays afin d'atteindre une large et vaste audience.

Les informations disponibles au public devraient également s'adapter à la nature de ses destinataires. Les organisations de surveillance constituées par des sociétés civiles peuvent se contenter des informations à l'état brut, mais les médias et, plus particulièrement, les électeurs trouveront plus d'avantage à un résumé d'informations concernant les tendances générales et les acteurs principaux. Dans la mesure du possible, l'information à l'état brut devra être plus facile d'utilisation et sous un format reconnu par l'ordinateur, comme des tableurs ou des documents de bases de données à télécharger. Ce format est inutilisable dans les médias, qui travaillent sur un cycle de presse, pas plus qu'il ne l'est pour le public qui aurait besoin d'information supplémentaire. Des ONGs peuvent être utiles dans ce cas pour analyser les

¹¹ Ninua, Tinatin (2009) Remarques effectuées lors de la conférence tenue les 22 et 23 janvier au Centre IFES-Carter au sujet des normes mondiales dans le financement politique.

¹² Zovatto, Daniel (2003) "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America" in International IDEA *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm, p.112.

informations et les mettre en forme de telle sorte qu'elles soient faciles à comprendre. En utilisant de telles procédures, les ONGs peuvent informer les électeurs et les médias, et ce faisant, réduire la charge de travail des agences de contrôle.¹³

Là où l'internet n'est pas largement utilisé ou ne constitue pas une solution pratique étant donné les compétences du contrôleur, les contrôleurs peuvent clarifier les informations en incluant des copies de chèques, de reçus concernant les fonds dépensés, etc., consultables à leur bureau pendant les heures ouvrables. Ceci permet aux organismes de surveillance et aux cercles universitaires de mener des audits indépendants et des recherches originales.

Quand faut-il divulguer

La date de la publication du financement politique dépendra des types d'activités recouverts par l'obligation de divulgation, et de l'utilisation projetée de l'exposé de ces informations (tels qu'un audit détaillé ou une publication publique).

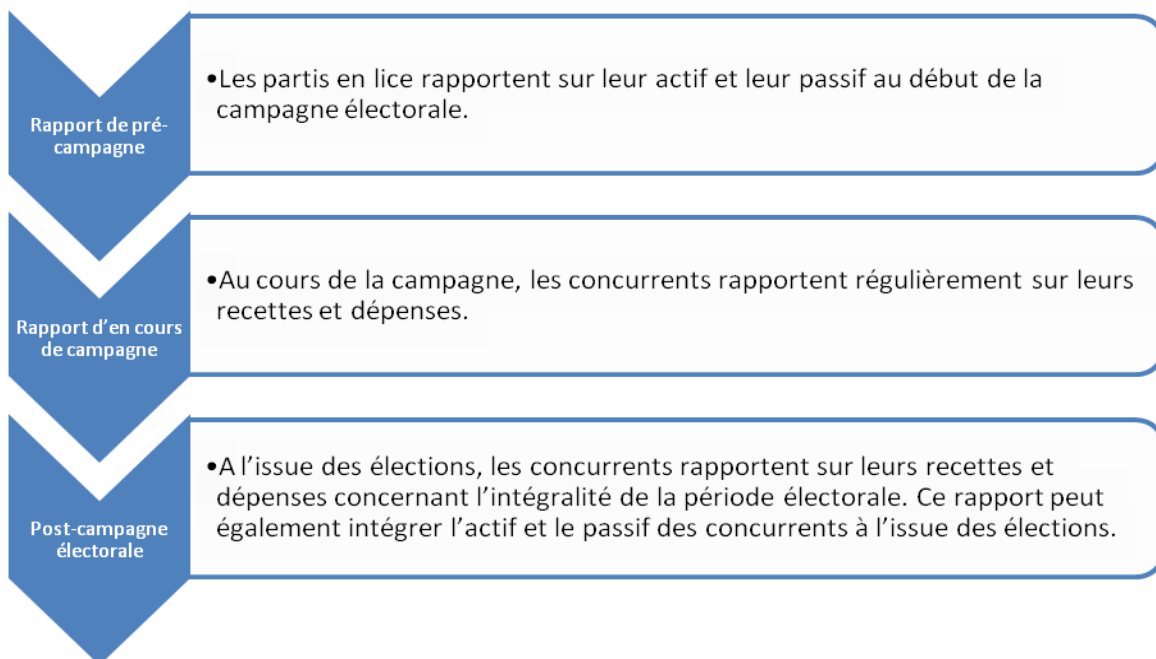
Comme il est évoqué ci-dessus, à la fois les partis politiques et les candidats devraient de préférence rendre publiques leurs finances en fonction des campagnes électorales. Les informations relatives au financement des partis et des campagnes, et destinées à éclairer les électeurs, doivent être disponibles bien en amont de la date des élections. Si possible, des organisations permanentes devront régulièrement rendre public l'ensemble des finances tout au long du cycle électoral, quelles que soient les modifications dans les comptes de l'organisation.¹⁴

Les organisations des campagnes électorales devraient pleinement publier leurs finances au moment de leur constitution, régulièrement tout au long de leur existence, à l'issue des élections et au moment de clôturer tous leurs comptes.

Un système de rapport financier relatif à une campagne électorale devrait comprendre les obligations de rapport suivantes :

¹³ La Commission électorale des États-Unis permet aux utilisateurs de son site internet de consulter les finances des candidats par nom de donateur, nom d'entreprise, lieu d'origine, etc. Elections Canada offre à consulter une base de données similaire. Le U.S. non-governmental Center for Responsive Politics utilise une base de données électronique publiée par la Electoral Commission des États-Unis pour générer des rapports pouvant être utilisés par les médias et le public, comme des résumés de contributions pour les principales industries. Voir aussi : www.fec.gov et www.opensecrets.org.

¹⁴ Les partis du Royaume-Uni et les comités de campagne des États-Unis présentent des rapports trimestriels. Voir GRECO (2008) Troisième cycle d'évaluation: Rapport d'évaluation sur le Royaume-Uni sur la Transparence du Financement des Partis. (Strasbourg: GRECO), p.14.



Différentes mesures administratives peuvent accélérer les procédures de rapport public des contrôleurs : publication en ligne des partis et candidats, formulaires standards, technologie de scanner optique et bases de données dans lesquelles les informations financières peuvent être chargées directement.

Raisonnement réalisables : les règles générales des cadres juridiques

Aucun régime de divulgation ne pourra être appliqué si la charge qu'il impose est disproportionnée. Les lois devront avoir des objectifs raisonnables et leur mise en application par les contrôleurs de même que par les trésoriers des organisations devra relever du domaine du possible. Des exigences raisonnables sont logiquement en accord avec les caractéristiques politiques, économiques et d'infrastructure d'un pays. Par exemple la publication en ligne en temps réel ne constituerait pas une utilisation de ressources très judicieuse dans un pays à l'accès internet peu étendu. Des réformes plausibles requièrent que les partis, les candidats et les contrôleurs disposent réellement des compétences pour respectivement les respecter et veiller à leur application. Exiger une divulgation pour chaque donation supérieure à 1 € serait tellement contraignant que les partis ne prendraient pas la peine de l'appliquer, pas plus que les contrôleurs ne prendraient la peine de conserver les traces des rapports. C'est parce que la réglementation ne prend son sens que par son application que les mécanismes de financement politique doivent être désignés en prenant compte des restrictions imposées par le contexte du pays.¹⁵

Seuils communs et exceptions à la divulgation

Même si la finalité principale de la divulgation est la transparence, il est nécessaire de préciser quelques exceptions concernant les informations que les partis politiques et les candidats sont tenus d'exposer. En outre, les contrôleurs du financement politique qui s'efforcent de rendre publiques les informations reçues appliquent, en temps normal, également quelques

¹⁵ Carlson, Jeffrey et Walecki, Marcin (2005) *Money and Politics Program: Guide to Applying Lessons Learned*. (Washington : IFES), p.17.

exceptions.

La raison la plus courante à la limitation d'informations que les partis politiques et les candidats doivent fournir est tout simplement une raison de logique. Dans de nombreux cas, il n'est pas plausible d'exiger que chaque dépense soit reportée individuellement avec une documentation explicative. De nombreux pays établissent un seuil, au-dessous duquel il n'est nécessaire de reporter les dépenses que sous leur forme consolidée ou pas du tout.

Des exceptions semblables sont courantes pour les petites donations. La difficulté réside alors dans le fait que les partis politiques et les concurrents puissent tenter de dissimuler des donations qu'ils ne veulent pas rendre publiques en les répartissant en donations plus petites qui échapperaient toutes au seuil de rapport exigé. En vue de contrecarrer ceci, dans une première étape, le rapport des seuils devrait se baser sur la totalité du montant de contributions données par un donateur au cours de la période électorale et non sur la hauteur des contributions prises individuellement. Les seuils de donations qui requièrent un rapport varient de 100 USD en Afghanistan à 8 000 USD¹⁶ au Royaume-Uni.

Un autre sujet concerne la publication ou non par le contrôleur du financement politique de toutes les informations reçues des concurrents. Dans ce cas, l'exception la plus courante relève de l'identité des donateurs. Il y aura en conséquence souvent une approche en deux temps concernant l'identité des donateurs, dans lesquelles de toutes petites donations ne sont pas rapportées aux contrôleurs du financement politique, et qui à leur tour ne révéleront pas d'informations concernant les donations un peu plus élevées au public. Même aux Etats-Unis, où une complète transparence constitue l'approche générale retenue pour la réglementation applicable au financement de campagne, l'adresse des donateurs est cachée (tandis que les noms et les employeurs sont divulgués).

Adapter les lois sur la divulgation à des fins normatives

En fonction des objectifs normatifs qu'on cherche à atteindre, on peut structurer les spécificités des lois de divulgation. Nous traiterons de trois de ces objectifs dans cette étude : la compétitivité, la transparence et l'enraiment des influences excessives. Cette partie définit chaque objectif et présente une discussion rapide de sa relation à la conception d'un système de divulgation.

Transparence

La transparence en matière de financement politique reflète la volonté de disposer d'informations publiques concernant les sources des partis politiques et les ressources des candidats et partant, les éléments de base concernant leur soutien et le fonctionnement attendu. L'objectif en est que les électeurs puissent mieux comprendre les préférences de politique des partis et des candidats, les menant à être mieux informés le jour des élections.

Le timing de la divulgation, la précision du détail d'informations divulguées et l'effort des contrôleurs pour diffuser ces informations sont des considérations importantes quand on veut assurer la transparence. On utilise communément l'aphorisme selon lequel tout accès retardé équivaut à un refus.

¹⁶ Ce chiffre ne vaut que pour les donations concernant les partis nationaux. Des seuils plus bas existent pour les donations concernant les partis régionaux ou les candidats. La législation adoptée en juillet 2009 fixe le seuil national à 7 500 GBP (soit environ 11 800 USD).

Parce que les électeurs sont censés avoir un temps et des ressources limités pour tirer leurs propres conclusions à partir des données publiées, il est impératif que les contrôleurs fassent de sérieux efforts pour diffuser ces informations sous formes de parties assimilables. Ceci signifie résumer les données sous forme logique et les distribuer à travers plusieurs voies. Conserver des registres dans un bureau ouvert au public en est une méthode. Diffuser sur internet, communiquer par le biais de la presse écrite ou audiovisuelle et présenter les tendances dans des rapports sont d'autres moyens pour optimiser l'accès à l'information publique au sujet de l'argent politique.

Les organisations non-gouvernementales et les cercles universitaires peuvent avoir une action essentielle dans cet effort. Les médias peuvent, dans certaines circonstances, n'être guère meilleurs que les électeurs pour extraire des données les grandes tendances. Pour cette raison, il peut être recommandé aux contrôleurs de publier leurs informations dans des formats populaires et exploitables par une machine. Des documents de textes délimités par des virgules, des tableurs ou des bases de données, par exemple. Ceci permet à des chercheurs indépendants d'utiliser rapidement des logiciels pour analyser les données. L'accès au public des rapports exposés par les partis politiques et les candidats peut aussi servir d'inspiration pour les journalistes qui souhaiteraient investiguer de plus près sur les activités financières de ces groupes. Ce que les concurrents choisissent de ne pas divulguer est souvent d'un intérêt supérieur à ce qu'ils divulguent effectivement, aussi les journalistes sont-ils souvent bien placés pour en faire des recherches plus approfondies.

Pour donner tout leur sens aux informations, il est nécessaire que les contrôleurs fournissent des informations sur les donateurs. La partie ci-dessus précisait quels sont les éléments à divulguer. En ce qui concerne chacun d'entre eux, la transparence peut dépendre de connaître l'identité, l'adresse, l'occupation et l'employeur de chaque contributeur ou bénéficiaire d'argent politique. Pour les cas où les entités de sociétés sont autorisées à effectuer des contributions, l'identité, l'adresse et l'activité de chacune d'entre elles suffisent. En ce qui concerne l'objectif de transparence, les informations concernant les donateurs permettront aux électeurs d'en savoir plus sur les relations entre les partis et les candidats et les industries et groupes de pression.

Enfin, le moment choisi pour la divulgation est déterminant pour la transparence. Si les électeurs reçoivent des informations utiles après, pendant ou proches de la date des élections, ils auront moins la possibilité de les utiliser. Ceci implique que les contrôleurs doivent diffuser des informations brutes auprès des sociétés civiles et des médias avec au moins plusieurs semaines d'anticipation, de telle sorte que les informations soient rendues utiles pour les électeurs.

Enrayer l'influence excessive

Un acteur exerce une influence excessive lorsque la distribution des ressources est telle qu'aucun autre acteur ne puisse avoir de pouvoir de négociation notable sur un pied d'égalité. On parle d'influence excessive lorsqu'« une personne est dominée et forcée à faire une action ou à s'en abstenir, action qu'elle ne ferait pas ou qu'elle ferait si elle était laissée libre de ses actions ». ¹⁷ Un groupe politique peut exercer une influence excessive s'il peut dicter unilatéralement les contenus de politiques ou de réformes. Un tel groupe peut gagner cette

¹⁷ Black's Law Dictionary, 5ème édition, 1979.

influence lors des élections en aidant des candidats favorables et des partis politiques à gagner, voire entre les élections, en soudoyant des responsables politiques élus. Sinon, un groupe qui contrôlerait les agences et les ressources étatiques peut exercer une influence excessive en diminuant l'intégrité de procédures électorales ou en utilisant les biens et services publics à son seul profit électoral. Dans ce dernier cas, on peut parfois parler d'abus de responsabilités, voire utiliser une terminologie communément utilisée dans l'ancien bloc communiste, l'abus de ressources administratives.

Une influence excessive peut manifester un intérêt chez le gouvernement pour des grandes richesses ou des intérêts spéciaux au-delà de ceux qui sont impliqués par un mandat électoral. En particulier, les lobbies de certains groupes peuvent privilégier d'un accès spécial aux législateurs en vertu de leurs compétences à contribuer matériellement ou en nature aux campagnes. Par conséquent, les politiques publiques deviennent faussées en faveur de leurs aspirations, au lieu de viser à satisfaire un plus grand nombre d'électeurs.

Tandis que l'influence excessive est difficile à détecter et encore plus difficile à prévenir, l'encouragement de la transparence peut être une manière utile de réduire les problèmes. Ces problèmes peuvent être minimisés par des lois concernant la divulgation qui obligerait à fournir des informations aux électeurs, comme sur qui finance les partis politiques et les campagnes électorales, comme nous en avons parlé plus haut. Ces législations peuvent également permettre à des agences responsables d'identifier et de sanctionner les violations de règles éthiques et de lobbying. Avant les élections, une divulgation efficace consiste à inciter les partis et candidats au respect des règles du jeu en les décourageant par des sanctions punitives (que ces sanctions soient d'ordre financier, administratif ou politique). A l'issue des élections, la publication d'informations vient renforcer la responsabilité électorale en permettant aux médias, aux sociétés civiles et aux électeurs de faire le lien entre les politiques et les plans de soutien financier préalables. L'instrument politique essentiel est dans ce cas d'augmenter la portée et la précision de la divulgation exigée. Exiger également une divulgation entre deux élections peut permettre d'empêcher des donations en contrepartie, dans lesquelles des contributions financières sont accordées en sous-entendant que les hommes politiques répondront en octroyant au bienfaiteur des contrats, des déductions fiscales, etc.

Une autre forme d'influence excessive peut avoir lieu directement au sein de l'État. Là où des acteurs ont accès aux ressources de l'État, ils peuvent les utiliser pour affecter sur le cours des élections. Utiliser les moyens de communication et les médias de l'État pour les campagnes en sont deux exemples. L'instrument essentiel pour détecter cette forme d'abus est la divulgation sur la nature et les sources des emprunts et contributions en nature, particulièrement entre deux élections. Il est plus difficile à détecter lorsque les partis dirigeants promettent des emplois, des contrats et leur patronage à certains acteurs en échange de leurs efforts pour les faire passer aux élections. La publication des informations détaillées peut aider les militants et les contrôleurs à identifier cette forme d'influence excessive. Si les bénéficiaires des décisions gouvernementales rassemblent des critères très semblables de donateurs en termes de géographie, d'employeurs ou d'activités, par exemple, il peut y avoir une évidence indéniable de faute. Dans des pays où le gouvernement utilise des moyens illégitimes pour remporter les élections, il est particulièrement important (même si malheureusement cela est peu probable) que l'organisme en charge de recevoir et d'analyser les rapports des partis politiques et des candidats soit indépendant et bien documenté.

L'achat des voix constitue une influence excessive dans la mesure où elle provoque la

falsification des préférences politiques des électeurs, ce qui peut avoir pour eux des implications sur le long terme, en échange d'un gain matériel sur le court terme. L'achat des voix constitue l'un des phénomènes les plus difficiles à détecter. Une observation rapprochée des dépenses des partis et des candidats à la lueur de ce qui apparaît comme avoir été vraisemblablement acheté peut en révéler les évidences. En l'occurrence, la nécessité de contrôler l'achat des voix souligne l'importance de la divulgation des dépenses.

Concurrence

Un troisième objectif important concerne l'encouragement de la concurrence. En fonction de comment la compétitivité est perçue toutefois, les implications pour la conception d'un système de financement politique diffèrent. Ce qu'on peut trouver de commun entre les différentes conceptions cependant, c'est la reconnaissance de ce que toutes les campagnes dépendent d'outils qui ont des valeurs monétaires.

Dans une première acception, la compétitivité implique des « harmonisations de conditions de concurrence » ou des capacités fondamentales pour tous les partis et les candidats sérieux à diffuser leurs messages.¹⁸ Dans la pratique, cela signifie l'accès à la télévision, à la presse écrite, à l'affichage public, aux lieux de rassemblement et leurs équivalents. Le danger est double : d'une part qu'un candidat en campagne puisse ne pas disposer de suffisamment de ressources pour exploiter ces ressources, d'autre part que les ressources d'un opposant de campagne dépassent celles du premier dans une mesure telle que le message du premier soit complètement étouffé. C'est un jugement subjectif qui régit la détermination du degré d'« harmonisation » dans les conditions de concurrence. Dans son sens extrême, l'« harmonisation » signifie l'élimination de toutes les disparités entre les concurrents, tandis qu'une interprétation moins extrémiste se limite à la décrire comme l'accès de tous les concurrents à des ressources suffisantes pour faire entendre leur voix.

L'objectif de compétitivité implique la désignation d'un certain nombre de réglementations applicables au financement politique pour rendre plus égalitaires leur exploitation de ressources. Ceci comprend des limitations pour les contributions et les dépenses, pour la période de campagne ainsi qu'un financement public des partis et des activités de campagne. Ceci souligne la nécessité d'une divulgation respectivement détaillée et fréquente. Sans la précision de l'identité, l'occupation et l'employeur d'un donateur, il peut s'avérer impossible d'appliquer des limitations de contribution. Un donateur pourrait faire des dons à plusieurs reprises, sous un nom légèrement modifié, au travers du nom de son époux(se) ou de celui de ses enfants, voire par le biais d'un employeur. De la même manière, un employeur pourrait effectuer des dons à plusieurs reprises au travers de ses employés.¹⁹

D'autre part, les limitations de dépenses et le financement public impliquent une divulgation claire et fréquente tout au long des cycles électoraux. En fonction du système utilisé pour le financement public, les contrôleurs ont besoin d'information régulière concernant les actifs de campagne afin de calculer de manière adéquate l'admissibilité des organisations à ces fonds. Ceci proviendra, dans la plupart des cas, de la publication des comptes des partis. Enfin, afin

¹⁸ Casas-Zamora, Kevin (2009) Remarques lors de la Conférence de IFES-Carter Center sur les règles mondiales concernant le financement politique des 22 et 23 janvier.

¹⁹ La Commission fédérale électorale située aux États-Unis et le Center for Responsive Politics, une ONG dédiée à la transparence dans les finances, consacrent une importante part de leurs ressources pour déterminer le montant total de dons émanant de particuliers.

d'assurer une harmonisation de conditions en matière de dépenses, les contrôleurs devront naturellement savoir ce que les partis politiques et les candidats ont dépensé.

Obstacles placés sur la voie de la divulgation

Les parties précédentes ont émis l'hypothèse de conditions politiques qui n'existent généralement pas. Celles-ci comprennent un organisme législateur indépendant et bien documenté, une volonté politique pour faire respecter et / ou respecter les lois applicables à la divulgation ainsi que, la plupart du temps, des procédures électorales libres et régulières. Cette partie présente les premières considérations sur comment on peut faire avancer la divulgation dans des contextes qui manquent de conditions qui l'habilitent.

Absence de volonté politique, faiblesse du contrôleur

S'il est un point sur lesquels les opposants politiques de partis rivaux réussissent à s'entendre, c'est sur la non restriction de pratiques qu'ils perçoivent comme susceptibles de les aider à gagner plus de charges. C'est pour cette raison que les démocraties dont les systèmes de partis sont institutionnalisés ne modifient que rarement leurs systèmes électoraux. De la même manière, les tentatives pour établir des procédures indépendantes de délimitations sont souvent des batailles sans fin. On peut dire la même chose concernant la réforme concernant la divulgation sur le financement de campagne. Dans une récente enquête d'experts et de contrôleurs de l'IFES, il apparaît que de nombreuses personnes interrogées pensent que l'argument principal contre la divulgation est qu'« il est impossible de l'appliquer parce qu'il y a toujours moyen de la contourner ».²⁰ Même aux États-Unis, les lois sur la divulgation en place depuis 1910 sont restées sans application jusqu'à 1975, au moment où le Congrès a instauré une agence de surveillance indépendante, à l'issue d'un scandale sans précédent. Dans ce contexte, la question qui se pose est : comment concevoir et appliquer efficacement des réformes là où les partis et les hommes politiques refusent de se conformer aux lois sur la divulgation ?

Dans un premier temps, l'autorité de contrôle peut être transférée à un organisme indépendant. Les partis au pouvoir pourraient utiliser leur contrôle sur l'État pour en empêcher l'exécution. L'indépendance institutionnelle peut réduire l'efficacité de ces stratégies. En séparant de la discrétion des branches élues le budget, le recrutement et la continuité des fonctions du contrôleur, le modèle indépendant peut donner aux contrôleurs le champ et les ressources politiques pour faire appliquer la loi sur la divulgation sans la crainte d'une éventuelle destitution ou d'autres représailles. A bien des égards, le contrôleur du financement politique doit respecter les mêmes critères que s'il s'agissait d'un organisme de gestion électorale.²¹ Dans de nombreux pays, la réglementation applicable au financement politique ressortit en effet de la responsabilité de l'organe de gestion électorale.

L'indépendance institutionnelle formelle peut cependant ne pas être suffisante pour en assurer l'application. Étant donné que la nomination des contrôleurs dépendront des élus, dans la majorité des cas, ils seront également vraisemblablement soumis au bon vouloir des hommes politiques comme à la mission de l'organisme de réglementation. Même si le contrôleur prend

²⁰ IFES (2008) *Political Finance Survey Report 2008*. L'enquête comprenait des universitaires, des réformateurs et des parties prenantes aux élections. N=107.

²¹ Concernant un bref exposé sur le modèle indépendant de gestion électorale, consulter International IDEA (2006) *Election Management Design: The IDEA Handbook*, pp. 7-11.

au sérieux son indépendance et son mandat de superviser le financement politique, les ressources ne peuvent pas être limitées au point qu'elles empêcheraient l'efficacité des investigations. Si l'indépendance institutionnelle ne suffit pas pour assurer la bonne exécution, il faut engager une réforme de fond. Un soutien populaire pour la réforme est souvent nécessaire, et, malheureusement, un tel soutien peut bien souvent n'être mobilisé qu'au moment de scandales de corruption politique.

Abus de divulgation par des partis forts au pouvoir

Une pleine divulgation implique nécessairement de révéler les donateurs et les bénéficiaires de l'argent politique. En fonction du degré de la paix sociale et l'institutionnalisation des règles démocratiques dans une société, cela peut présenter des risques importants. Un exemple en est l'Ukraine, où Leonid Kuchma, président en place en 2002, a obtenu des informations grâce à des exigences de divulgation strictes qui ont ensuite été utilisées pour harceler les partis de l'opposition au travers des autorités fiscales subordonnées, d'inspecteurs sur les risques d'incendie et de la police de l'État²². Le risque de harcèlement comme conséquence de la divulgation est encore plus prononcé dans les États post-confliktuels, où les « tensions et la menace omniprésente de la violence rendent difficile de remplir les règles internationales sur la transparence »²³

On peut s'attendre à ce que la divulgation devienne un instrument de harcèlement dans les pays où la liberté fait question mais où comptent pourtant les élections. Autrement dit, dans les démocraties faiblement institutionnalisées, les partis au pouvoir ont de fortes motivations à abuser de la divulgation lorsqu'ils sont face à une concurrence particulièrement forte dans la course aux élections. Dans ces contextes, les efforts fournis pour faire pression en vue de la mise en place d'une réforme du financement politique visant une plus grande transparence devraient s'accompagner de méfiance vis-à-vis de la menace de harcèlement de l'opposition qu'elle constitue. D'autre part, la nécessité de protéger leurs bailleurs de fonds contre le harcèlement est un argument habituellement utilisé par des hommes politiques en réalité davantage préoccupés pour la perte de dons intimidés par l'exigence de divulgation que pour la sécurité de leurs partisans.

La menace de harcèlement peut créer un compromis de force entre la transparence et la sécurité personnelle. D'un point de vue élémentaire, on peut ajuster les seuils de divulgation exigée et l'information divulguée en conséquence. En fixant les seuils pour les contributions et les dépenses à un relativement plus haut niveau, les contributions des « personnes ordinaires » peuvent être protégées. Pourtant, l'élévation des seuils de publication ne pourrait toujours pas protéger les donateurs les plus influents des campagnes de l'opposition.

Une autre option consiste à omettre l'exigence de divulgation concernant certaines caractéristiques précisant l'identité : les noms des donateurs, des personnes recevant de l'argent, et de leurs employeurs par exemple. En fonction de la menace de harcèlement, il peut être conseillé ou non d'omettre également les règles de divulgation en matière de secteurs d'activités. Si le nombre d'acteurs dans un secteur en particulier est réduit, la probabilité qu'un

²² Walecki, Marcin (2004) "Ukraine: the authoritarian abuse of disclosure" in *Global Corruption Report 2004*, ed. Transparency International. (Londres: Pluto Press), pp. 41-42.

²³ Boneo, Horacio et Dahl, Bob (2006) "Lessons learned about political finance in post-conflict societies" in *Political Finance in Post-conflict Societies*. (Washington: IFES/USAID), p.13.

particulier aura à être identifié augmente considérablement. Naturellement, viendra le moment où, à force de sacrifier l'une après l'autre toutes les informations concernant le revenu, présenter ces rapports ne se justifiera plus du tout.

On peut soutenir que la transparence n'est pas nécessairement la priorité la plus haute pour les pays les moins libres. Lorsque le harcèlement de l'opposition est probable, il peut être plus important de mettre la priorité sur la compétitivité au détriment de la transparence et de la régularité de comportement, puisque les instruments politiques utilisés ne révèlent pas nécessairement l'identité des personnes. Il ne faut pas non plus négliger l'importance des sociétés civiles et des médias (et, de fait, de la communauté internationale) dans la dénonciation de la gravité des menaces planant sur la sécurité personnelle des contributeurs, car ils pourraient s'avérer le plus efficace dispositif de surveillance pour les opérations de financement politique. Ceci vient du fait que, dans de nombreux types de pays dont il est ici question, il est peu probable qu'il soit possible aux contrôleurs de financement politique indépendants et disposant de ressources suffisantes de fonctionner correctement.

Recommandations

Bien que chaque pays doive concevoir son propre système de divulgation, on peut tirer certains enseignements des réglementations mondiales instaurées en matière de rapports financiers au cours des dernières décennies.

1. *La divulgation est considérée comme la pierre angulaire de la supervision du financement politique. Sans une divulgation efficace, d'autres réglementations comme celles concernant les limitations de dépenses ou les interdictions de certains types de contributions sont presque impossibles à appliquer. Trouver le bon système de divulgation est donc d'une importance cruciale si l'on veut s'attaquer aux problèmes que les règlements sur le financement politique ont pour objectif de viser.*
2. *Un contrôle efficace du financement politique dépasse tout naturellement bien largement les compétences d'un seul et unique acteur. Pour rendre l'information publique, l'organisme de réglementation du financement politique peut recevoir de l'aide des médias et de la société civile (voire bien sûr des partis politiques en lice) dans le suivi des finances des candidats et des partis politiques.*
3. *Il est plus que probable que l'instauration d'un système de divulgation qui serait complètement étanche est impossible. Des précautions doivent être prises pour veiller à ce qu'aucun vide juridique flagrant n'apparaisse dans les règles concernant les exigences de rapport (comme de n'exiger que sur une période électorale très courte ou d'exclure de ces obligations à déclarer des partis politiques ou des candidats).*
4. *En même temps, il est important de veiller à ce que les exigences de divulgation ne constituent pas une charge excessive pour les candidats. Trop compliquées, les exigences de déclaration découragent leur application et ajoutent souvent inutilement des précisions d'information. En effet, d'énormes quantités d'informations sont susceptibles de rendre plus ardue aux contrôleurs, aux médias et aux acteurs de la*

société civile la tâche de trouver des éléments de données qui soient réellement intéressants.

5. Dans la logique de ce qui précède, *on doit s'assurer que le système de divulgation tienne compte de facteurs régionaux*, tels que la charge pesant sur les contrôleurs en matière de réglementation sur le financement politique et celle pesant sur les organismes déclarants ; le degré d'expertise financière et d'alphabétisation parmi les candidats ; les ressources technologiques disponibles pour la déclaration et la diffusion ainsi que les délais fixés pour la présentation, la vérification et la publication des rapports financiers.
6. *Introduire des exigences de divulgation requiert un dialogue ouvert avec ceux qui ont l'obligation de déclaration*, notamment des discussions concernant les systèmes de déclaration détaillée et des sessions de formation avec les représentants des partis politiques et des candidats.
7. *Être à tout moment prêt à toute réforme du système de divulgation*. De nouveaux systèmes requièrent toujours des réglages au plus fin, tandis que même déjà en place, des systèmes doivent être révisés régulièrement pour s'adapter aux variations dans la manière dont fonctionne le financement politique général dans l'ensemble du pays.

Conclusion

Ce chapitre a porté sur des questions fondamentales concernant les systèmes de financement des partis politiques de divulgation. Bien que le sujet puisse sembler incroyablement compliqué, la conception d'un système est finalement assez simple. Tout d'abord, les réformateurs doivent décider quels sont leurs objectifs normatifs : plus d'information auprès des électeurs, une plus grande égalité dans le champ de compétition des candidats et des partis ou encore un accès plus équitable à la politique au sein de l'ensemble des groupes socio-économiques, par exemple. À partir de cette décision, les réformateurs peuvent envisager un système de divulgation idéal en terme de champ d'application de base de la réglementation : ce qui est divulgué, qui divulgue, à quelle fréquence et à quel type d'organes de contrôle. Enfin, il faut examiner quelles exigences font sens en fonction du contexte du pays et ce qui sera réalisable par les contrôleurs, les partis politiques et les acteurs de la campagne pour être mené à bien, étant données les ressources dont ils disposent. Dans la mesure du possible, le processus d'élaboration de ces procédures devrait être mené dans le dialogue tant avec ceux qui seront tenus de soumettre des rapports qu'avec ceux qui seront les destinataires de l'information divulguée (contrôleurs, médias, société civile, et enfin l'électorat).

Étant donné que les différents cadres réglementaires encouragent différents résultats normatifs, il n'existe pas de système de financement modèle pour la divulgation politique. Les institutions officielles politiques ont d'autres implications pour chacune des variables-clés du système, telles que les variations dans les conceptions constitutionnelles et les caractéristiques des systèmes électoraux. En outre, les degrés de ressources technologiques, d'alphabétisation,

de paix sociale et de développement de la société civile peuvent varier. Chaque contexte a son propre lot de pratiques exemplaires.

L'un des objectifs de ce chapitre a été de commencer à réfléchir à des solutions pratiques, à la place de la réforme du financement politique dans une hiérarchie de besoins, et à ses implications sur les priorités en matière de réforme. Certains pays nécessiteront une divulgation électronique tandis que d'autres auront besoin de plus vastes réformes applicables aux conventions comptables. En examinant les variables dans les systèmes de divulgation et la façon dont ils pourraient fonctionner dans différents pays, nous apprenons que la liste des pratiques exemplaires est assez limitée. Il est aisé de ratifier une loi générique concernant la divulgation. Néanmoins, une mise en application réellement significative de la Convention des Nations Unies contre la corruption nécessite d'identifier les objectifs et problèmes spécifiques. Une fois qu'on aura pu s'accorder sur la nature de ces objectifs et problèmes, les réformateurs pourront concevoir des systèmes de divulgation afin d'optimiser leurs objectifs et de minimiser les écueils.

Chapitre II – Solutions pratiques concernant les limitations de dépenses

Marcin Walecki

« *S'il n'existe pas de limitation sur les dépenses totales, les frais de campagne iront inévitablement vers une escalade sans fin. (...) Outre qu'elles renforcent les dispositions concernant la contribution, les limitations sur les dépenses constituent en elles-mêmes le moyen d'empêcher directement la corruption des élections fédérales* ».

White, Juge de la Cour suprême (en dissentiment dans *l'affaire judiciaire Buckley contre Valeo*)

Introduction

Pour parvenir à un système équitable et compétitif, un pays doit offrir des conditions de concurrence égalitaires auquel tout acteur politique puisse participer. Parmi les principales dispositions concernant les lois sur le financement politique servant les buts ci-dessus on retrouve les limitations de dépenses. Les limitations de dépenses maintiennent le principe de la lutte à armes égales des candidats, un principe important dans les sociétés démocratiques et dans le processus électoral.

Au cours des dernières décennies, on a assisté à une préoccupation de plus en plus forte face à l'augmentation du coût des campagnes électorales ce qui a abouti à des propositions visant à limiter les dépenses de campagne. Dans de nombreux pays, des hommes politiques ouverts à une réforme affirment que ceux qui ont accès à des importantes sommes d'argent peuvent prendre le dessus sur une campagne électorale, tout simplement parce qu'ils ont les moyens de dominer les canaux de communication politique (comme les médias, les affichages publicitaires, les manifestations publiques), portant ainsi atteinte à l'équité du processus. La logique de cet argument se fonde sur l'hypothèse que le financement politique non réglementé ne parvient pas à garantir des conditions de concurrence égalitaires dans la course au pouvoir.

En effet, l'efficacité de la communication politique est un facteur déterminant pour la course aux voix et s'il n'existe aucune restriction pour les dépenses, cela pourra provoquer une submersion de moyens de communication de certains au détriment de ceux des autres concurrents, créant ainsi un avantage déloyal dans le système électoral. Les dispositions stipulant sur la limitation des dépenses dans un contexte électoral reposent sur les principes d'équité et d'accessibilité. Dans le contexte électoral, le principe d'accessibilité s'entend comme l'élimination des obstacles à l'entrée dans la course électorale, et le principe d'équité s'entend comme la mise en place de règles de jeu égalitaires pour les acteurs politiques et comme la probabilité réduite qu'existe un avantage déloyal en faveur des uns et au détriment des autres en raison de la richesse.¹

Historiquement, la réglementation concernant les dépenses de campagne est venue en réponse à un type d'abus électoraux. L'introduction du *Corrupt and Illegal Practices Act* par la loi de 1883 en Grande-Bretagne a été caractérisée par Charles Seymour comme « un premier jalon dans le développement de la démocratie en Angleterre ».² La principale caractéristique de loi de 1883 a été l'introduction de limitations sur les dépenses électorales permises dans chaque circonscription, soutenue par de fortes réglementations pour en assurer l'exécution. La limite a été fixée à 710 £ pour les 2 000 premiers électeurs dans la circonscription du candidat, puis à 40 £ chaque fois

¹ Diane R. Davidson, *Political Financing in Canada: Achieving a Balance*, Étude présentée lors de la réunion annuelle de la Law and Society Association : "Law and Society in the 21st Century: Transformations, Resistances, and Futures" Université de Humboldt, Berlin, Allemagne, 25 au 28 juillet 2007.

² Il a aussi fait valoir que le *Corruption Practices Act* « visait à limiter les dépenses irrégulières et illégitimes qui s'étaient développées au lieu des pratiques de corruption à l'ancienne » Cf. Charles Seymour, *Electoral Reform in England and Wales* (Devon : David & Charles Reprints, 1970), pp. 454-455.

qu'on dépassait les 1 000 électeurs supplémentaires. La tenue stricte des registres était exigée pour prouver que les dépenses n'avaient pas été dépassées.

Aux États-Unis, le *Federal Corrupt Practices Act* de 1910 a fixé les limitations de dépenses de campagne des partis politiques lors des élections générales de la Chambre. Toutefois, la loi de 1910 ne couvrait que les partis politiques et les comités électoraux des États à partis uniques, ne comprenait que peu de sanction et n'a été que rarement appliquée. En 1911, le FCPA a été modifié pour étendre les dispositions de la législation à des candidats au Sénat américain et aux élections primaires. Les amendements de 1911 faisaient également état des exigences en matière de divulgation financière pour les candidats se présentant pour la première fois, et établissaient des limitations sur la hauteur des sommes que les candidats étaient autorisés à dépenser pour leurs campagnes. Les dépenses de campagne pour les élections de la Chambre ont été fixées à 5 000 USD et les dépenses du Sénat à 10 000 USD, ou le montant fixé par la loi de l'État (le montant le plus bas s'appliquant).

Dans de nombreuses démocraties modernes les limitations sur les dépenses des partis et des campagnes sont utilisées pour éviter un accroissement excessif du coût de la politique de parti, des inégalités de contrôle entre les parties, et pour restreindre la portée de l'influence induite et de la corruption. Allan Ware, professeur de sciences politiques à l'Université d'Oxford, suggère qu'un «moyen pour tenter d'arrêter la « frénésie croissante » entre les partis dans leur recherche de fonds est de restreindre la quantité de ressources qu'ils consacrent à une activité très coûteuse, à savoir la campagne électorale ». ³ Il existe quelques autres arguments en faveur de limitations de dépenses. Tout d'abord, les dépenses sans restriction peuvent donner un avantage injuste à ceux qui ont accès à l'argent et induit que les hommes politiques dépendent de gros contributeurs. Deuxièmement, les limitations de dépenses sont également un moyen d'empêcher les candidats ou les partis d'acheter des voix indirectement (par exemple, en invitant les électeurs potentiels à des événements coûteux, avec des concerts gratuits, des cadeaux, à boire et à manger). Troisièmement, les limitations de dépenses peuvent empêcher que le débat politique en période électorale ne soit faussé, en évitant que le cœur des discussions ne s'éloigne des questions d'intérêt général au profit de questions qui bénéficieraient d'un important soutien financier.

En général, les dispositions concernant les limitations de dépenses apparaissent habituellement dans les lois électorales ou des lois traitant spécifiquement de financement des partis ou des finances électorales. Sur les 104 pays étudiés par Michael Pinto-Duschinsky, 41 pour cent font état d'une limitation de dépenses ⁴. Les plafonds des dépenses électorales sont souvent fixés par le législateur, l'organe de gestion électorale (EMB) ou une autre autorité chargée d'appliquer la réglementation du financement politique. Dans les cas où les plafonds sont prévus par la loi, ces limites sont fixées soit par la détermination d'un plafond soit par l'application d'une formule (par exemple, un multiple du salaire mensuel moyen) ⁵ avec la possibilité d'ajustements en fonction des taux d'inflation en vigueur.

Les statistiques montrent qu'en Europe les limitations de dépenses sont soumises à une réglementation plus grande dans les jeunes démocraties que dans les démocraties établies. En outre, des limites strictes sur les dépenses de candidats aux élections parlementaires constituent une caractéristique bien connue du modèle britannique en terme de réglementation sur le

³ Peter Burnell et Alan Ware (éditeurs), *Funding democratization* (Manchester : Manchester University Press, 1998), p. 240

⁴ Michael Pinto-Duschinsky, *Journal of Democracy*, Vol 13 n° 4, octobre 2002

⁵ Dans le cas d'élections présidentielles, la Bulgarie, la Pologne et la Slovaquie définissent un quota de limitation, tandis que la Russie et l'Ukraine utilisent une formule spécifique (le salaire minimum multiplié par respectivement 300 000 et 100 000).

financement politique⁶. Pourtant, les limitations se concentrant uniquement sur les candidats aux élections parlementaires « n'œuvrent que très peu dans des conditions modernes, pour contrôler les dépenses politiques dans leur ensemble »⁷, car la plupart des dépenses de campagne moderne sont nationales.⁸ Avec l'avancée du publipostage centralisé, les banques de données téléphoniques, des affiches et des panneaux d'affichage, l'absence d'un système détaillé - y compris les limitations sur les dépenses nationales - ne laissent que peu de sens à dépendre des limitations locales. Au Canada, les limitations de dépenses fixées pour les partis politiques et les candidats ont d'abord été introduites en 1974 puis étendues en 2003. Elles sont considérées comme la pierre angulaire de la démocratie canadienne. En 2003, les limitations ont été élevées en incluant une définition plus large des dépenses électorales. Les dépenses réglementées comprennent maintenant les sondages d'opinion, les visites des dirigeants et les salaires du personnel. Les plafonds de dépenses comprennent aussi des tiers. Selon la législation canadienne, une « tierce partie » concerne une personne ou un groupe autre qu'un candidat, parti politique enregistré ou qu'une association de circonscription d'un parti politique enregistré.

Il convient également de souligner que dès que le système de financement politique impose des plafonds sur les dépenses des candidats et des partis, afin de limiter un avantage déloyal, on doit également émettre des limitations sur les autres (appelés « tierces parties »). Sinon des riches partisans ou des groupes d'action pourraient directement faire passer de l'argent au profit d'un candidat ou en vue d'empêcher l'élection d'un autre. Si les limites de dépenses s'appliquent uniquement à un candidat ou un parti, des seules attaques dirigées à l'encontre d'un candidat peuvent rester sans réponse sur le compte de la limitation concernant le montant d'argent qu'un candidat est autorisé à dépenser. Pour être efficaces, les limites de dépenses devront s'appliquer également à des groupes d'intérêt. En Grande-Bretagne, par exemple, le nouveau plafond des dépenses électorales fixé pour les organisations des partis de quelque 30 millions de dollars US (20 millions de livres) chacun est accompagné par un plafond sur les groupes de pression de 1, 5 million de dollars US (1 million de livres) chacun. Cela ne suffira pourtant pas à résoudre le problème de l'évasion. S'il existe une limitation pour un syndicat à 1, 5 million de dollars US, il convient de veiller à empêcher ce syndicat de créer plusieurs sous-unités, chacune d'entre elles officiellement indépendantes et donc ayant le droit de dépenser chacune 1, 5 million de dollars US. La capacité à proliférer des comités « indépendants » et des groupes de pression compromet les perspectives de plafonds de dépenses efficaces. Certains experts font valoir que les restrictions sur les dépenses des tiers peuvent aider à s'assurer que les candidats restent indépendants et préservés de l'influence de puissants groupes d'intérêt.

Les problèmes soulevés par les limitations de dépenses

Les limitations concernant les dépenses de campagne ne devraient en aucun cas être perçues comme un mécanisme juridique idéal que les États devraient mettre à profit pour tenter de réduire le coût de la politique. Les limitations de dépenses peuvent contribuer à un conflit entre deux principes fondamentaux de la démocratie libérale moderne - la nécessité de garantir l'égalité politique et la nécessité de garantir la liberté politique. Le problème s'est posé dans deux cas intéressants. Tout d'abord, aux États-Unis dans l'affaire Buckley contre Valeo, lorsque la Cour

⁶ Dans le cas d'élections présidentielles, la Bulgarie, la Pologne et la Slovaquie définissent un quota de limitation, tandis que la Russie et l'Ukraine utilisent une formule spécifique (le salaire minimum multiplié par respectivement 300 000 et 100 000).

⁷ Pinto-Duschinsky (1981), p. 268.

⁸ Durant les élections générales de 1997, le total des dépenses du Labour et du parti Conservateur aux niveaux régional et national s'élevait à environ 60 millions GBP, desquels presque 90 pour cent étaient constitués par des dépenses nationales. Pourtant, en 1880, les dépenses nationales engagées par les deux principaux partis s'élevaient à 2 pour cent du total des dépenses.

suprême a jugé comme étant inconstitutionnelles les trois principales dispositions concernant les limitations des dépenses. Il s'agissait notamment d'une limitation sur les dépenses indépendantes, une restriction sur le montant des ressources privées que le candidat peut utiliser, et une limitation sur les dépenses totales pour les candidats se présentant aux élections fédérales.⁹ Dans la décision de référence du cas Buckley contre Valeo, la Cour suprême américaine, influencée par le Premier amendement et les considérations sur la liberté de parole, a saboté la législation globale adoptée dans la foulée du Watergate. Deuxièmement, dans le cas Bowman contre Royaume-Uni, la Cour a estimé qu'une restriction très stricte sur les dépenses engagées par un particulier lors d'une élection constitue une atteinte injustifiée à sa liberté d'expression. La Cour a considéré l'article 75 de la loi de 1983, à toutes fins pratiques, comme un obstacle absolu à l'information publiée par Mme Bowman. La Cour a demandé s'il était nécessaire de limiter ses dépenses à GBP 5, afin de remplir les conditions présentées par la loi de garantie d'égalité entre les candidats. Elle a conclu que la restriction en cause était disproportionnée au but poursuivi. La Cour européenne a rappelé que la liberté des élections et d'expression, notamment la liberté dans le débat politique, forment ensemble le socle de tout système démocratique.

En outre, dans certains pays, les limitations juridiques sur les dépenses de campagne autorisées étant artificiellement basses, il est dépourvu de pertinence de faire la déclaration des dépenses des partis politiques, comme c'est le cas en Inde et en Israël. En outre, les recherches menées par l'auteur ont souligné que les limitations de dépenses rendent les dispositions de divulgation plus difficiles à appliquer. Les exemples polonais, ukrainien et russe¹⁰ (voir le tableau 1) montrent que les limitations de dépenses se sont révélées dans la pratique n'être pas pertinentes, pour avoir été introduites à des niveaux excessivement bas. Non seulement ont-ils échoué à freiner la « course aux armements » en matière de financement des partis politiques, mais leur échec a également sapé la confiance vis-à-vis de l'ensemble du système de réglementation applicable au financement politique. Ces règles ont également rendu difficile d'évaluer les niveaux réels des dépenses. Étant donné qu'aucun parti ne souhaite être sanctionné pour avoir enfreint les lois en matière de limitations de dépenses, les rapports feront état de dépenses rentrant bien souvent sous le plafond des limites fixées. En outre, si tous les partis politiques rivaux font fi des lois concernant les limitations de dépenses et de divulgation, des « pactes de non-agression » peuvent être conclus. Par conséquent, les électeurs, les contrôleurs et les médias ne peuvent pas recevoir d'informations crédibles nécessaires pour surveiller le financement des campagnes.

⁹ Selon le point de vue de la Cour suprême des États-Unis, « la notion selon laquelle le gouvernement puisse restreindre le droit à prendre la parole de certains éléments de notre société au profit du renforcement de la voix relative d'autres personnes est totalement contraire au Premier amendement... la protection du Premier Amendement contre la limitation gouvernementale d'expression libre ne peut être convenablement amenée à dépendre de la capacité financière d'une personne à engager un débat public. » Voir l'Affaire Buckley contre Valeo, 424 US 1 (1976), aux pp. 48-9.

¹⁰ La manière dont les statistiques déclarées ont reflété les changements dans les limitations de dépenses est démontrée par les comptes financiers des partis russes et des blocs électoraux. Pendant la campagne électorale de 1993, des blocs nationaux ont officiellement dépensé 3, 7 millions de dollars ; deux ans plus tard des limitations de dépenses ont été imposées, demandant à des candidats individuels à ne pas dépenser plus de 100 000 dollars environ, et aux blocs électoraux de ne pas dépasser les 2, 4 millions de dollars. Les chiffres officiellement déclarés pour les dépenses de campagne ont naturellement diminué avec la nouvelle réglementation. Aux élections de 1999 à la Douma russe, les candidats individuels n'étaient autorisés à dépenser que l'équivalent de 65 000 dollars et les blocs électoraux 1, 6 millions. La presse a rapporté sans surprise que, en fait, les blocs nationaux avaient dépensé beaucoup plus que le montant autorisé, ce que bien sûr des politiciens ont été incapables de déclarer sans s'exposer eux-mêmes à des poursuites.

Tableau 1. Financement d'une campagne présidentielle : les dépenses officielles des principaux candidats en Russie, en Ukraine et en Pologne

Les montants relatifs aux dépenses sont exprimés en millions de dollars.

| Russie | | | | Ukraine | | Pologne | | | | | |
|------------------------------------|------|-------------------------------------|-------|---------------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|-----------------------------------|-------|---------------------------------------|------|
| Élections présidentielles de 1996* | | Élections présidentielles de 2000** | | Élections présiden-tielles de 1999*** | | Élections présidentielles de 1990 | | Élections présidentielles de 1995 | | Élections présidentielles de 2000**** | |
| Candidat | Dép. | Candidat | Dép. | Candidat | Dép. | Candidat | Dép. | Candidat | Dép. | Candidat | Dép. |
| Lebed | 2,83 | Zyuganov | 0,869 | Moroz | 0,214 | Mazowiecki | 0,597 | Kwasniewski | 1,373 | Kwasniewski | 2,29 |
| Zhirinovskiy | 2,72 | Titow | 0,866 | Tkachenko | 0,195 | Walesa | 0,581 | Walesa | 1,121 | Krzaklewski | 2,31 |
| Yavlinskiy | 2,72 | Yavlinskiy | 0,840 | Kuchma | 0,154 | Tyminski | 0,351 | Pawlak | 0,544 | Olechowski | 0,42 |
| Eltsin | 2,42 | Poutine | 0,451 | Vitrenko | 0,125 | Cimoszewicz | 0,192 | Kuron | 0,535 | Kalinowski | 0,46 |

Notes :

* Plafond officiel des dépenses 2.850.000 US\$

** Plafond officiel des dépenses 920.000 US\$

*** Plafond officiel des dépenses 385.000 US\$

**** Plafond officiel des dépenses pour 2000 2.600.000 US\$. Non applicable ni pour 1990 ni 1995

On peut trouver quelques défis supplémentaires concernant les plafonds de dépenses qui mériteraient d'être examinés. Mais le plus important est qu'elles sont particulièrement difficiles à contrôler et à appliquer. L'introduction de limitations de dépenses peut conduire à un certain nombre de décisions politiques importantes comme la durée de validité pour laquelle les limitations de dépenses restent applicables, les éléments de dépenses devant être considérés comme des coûts de « campagne », ainsi que les organisations auxquelles appliquer les limitations de dépenses. Selon Herbert E. Alexander : « Les limitations de dépenses sont illusoire dans un système pluraliste, qui comprend de nombreuses portes d'accès aux débours (...) Quand libertés d'expression et d'association sont garanties, restreindre l'argent à tout point donné du processus de la campagne donne lieu au taillage de nouvelles voies à travers lesquelles les individus et les groupes aisés peuvent exercer leur influence sur les campagnes et les agents publics.¹ Par exemple, si une limitation de dépenses est uniquement définie comme « dépenses de campagne » (s'appliquant à une période de temps définie avant une élection), un parti aura la possibilité d'imprimer ses documents de campagne, mettre en place ses panneaux d'affichage, présenter ses émissions, et d'expédier son courrier directement, à l'avance sur la période fixée. Lorsqu'il s'agit de l'application des limitations dans les pays en transition, on doit prendre en considération un facteur important qui est celui de l'inflation ou, comme certains de ces pays ont pu l'expérimenter, celui de l'hyper-inflation². Tout compte fait, certains experts soutiennent que l'« interdiction de la publicité politique payante à la télévision est sans doute beaucoup plus efficace que les limitations formelles sur les dépenses des partis pour limiter les coûts de la campagne électorale ».³

Limitations concernant les dépenses et organisations internationales et régionales

Plusieurs organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales (tels que l'Organisation des États américains, Le Conseil de l'Europe, la Banque mondiale, l'ACEEEO, et Transparency International) ont plaidé pour des règles et des pratiques exemplaires liées aux limitations de dépenses. Les problèmes liés au coût élevé des campagnes électorales ont également été reconnus par un certain nombre de documents internationaux importants telles que la *Charte démocratique interaméricaine* adoptée en 2001 et l'*Observation générale n° 25* adoptée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies en 1996.

La plupart des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales suggèrent que les États devraient *limiter les dépenses afin de rendre la politique des partis aussi peu coûteuse que possible*. Certaines recommandations vont même plus loin en proposant de, « raccourcir les campagnes ; fournir un accès équitable aux médias y compris un temps d'antenne gratuit en prime time pour les candidats ; d'interdire ou de plafonner la publicité politique payante » et de « subventionner un accès aux médias ».

Tableau 2. Recommandations sur les limitations de dépenses par les organisations internationales

| Organisation | Recommandation |
|-------------------------------|---|
| Conseil de l'Europe | |
| COMMISSION EUROPEENNE POUR LA | Afin de créer des conditions égales pour tous les |

¹Herbert E. Alexander, 'Approaches to Campaign and Party Finance Issues', in Karl-Heinz Nassmacher (ed.) *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance* (Baden-Baden : Nomos, 2001), p. 198.

² En Bulgarie, une limite des dépenses pour 1991 a été appliquée lors des élections de 1997, mais en 1997, l'inflation avait réduit la BGL à une fraction de sa valeur de 1991. Les dépenses maximales de campagne autorisées pour les candidats qui représentaient 30 000 BGL, avait été réduites à l'équivalent de seulement 20 \$ US.

³ Voir Pinto-Duschinsky (2001), p. 22.

| | |
|---|--|
| <p>DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE) (Projet) CONVENTION SUR LES NORMES DE L'ÉLECTION, LES DROITS ÉLECTORAUX et LES LIBERTÉS</p> | <p>candidats et les partis politiques (coalitions), les Parties devront fixer une hauteur maximale raisonnable pour la caisse électorale d'un candidat ou d'un parti politique (coalition), qui pourra être consacrée à la conduite de leur propre campagne électorale.</p> |
| <p>Nations Unies</p> <p>Observation générale n ° 25 : Le droit de participer aux affaires publiques, les droits de vote et le droit d'égalité d'accès aux fonctions publiques (art. 25) : 12/07/96. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, General Comment n ° 25. (General Comments)</p> | <p>Des limitations raisonnables concernant les dépenses de campagne peuvent être justifiées lorsque cela est nécessaire pour s'assurer que le libre arbitre des électeurs ne soit pas compromis ou le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur d'un candidat ou d'un parti en particulier.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>CHARTE DEMOCRATIQUE INTERAMERICAINE</p> <p>(Adoptée par l'Assemblée générale lors de sa session extraordinaire tenue à Lima, au Pérou le Septembre 11, 2001) Article 5</p> | <p>Le renforcement des partis politiques et autres organisations politiques est une priorité pour la démocratie. Une attention particulière sera accordée aux problèmes liés au coût élevé des campagnes électorales et à l'établissement d'un système équilibré et transparent pour leur financement.</p> |
| <p>FORUM PARLEMENTAIRE SADC RÈGLES ET NORMES POUR LES ÉLECTIONS DANS LA RÉGION SADC</p> <p><i>Adopté par l'Assemblée plénière du Forum parlementaire SADC le 25 Mars 2001 à Windhoek</i></p> | <p>Le financement des campagnes électorales est un domaine où l'utilisation abusive des fonds publics est fréquente et les règles du jeu ne sont pas égales. L'expérience répandue dans la plupart des pays est que le parti au pouvoir dispose de bonnes ressources (financières et en ce qui concerne les actifs) alors que les partis d'opposition sont mal financés. Les plafonds des dépenses politiques sont soit inexistantes soit ou ignorés par tous. Les riches ont engagé des dépenses fastueuses pour gagner des voix.</p> <p>La Commission électorale devrait donc être légalement habilitée à interdire certains types de dépenses de manière à limiter l'incidence illégitime de l'argent sur le processus démocratique et sur les résultats d'une élection. Elle devrait être habilitée à s'assurer que les retours requis pour les dépenses électorales soient présentés à temps, et à inspecter les comptes des partis, que les partis aient leurs comptes dûment vérifiés et contrôlés.</p> |

| | |
|--|---|
| <p>Transparency International TI policy position N°1/2005</p> | <p>Contrôler l'exigence de financement politique, des mécanismes tels que les plafonds de dépenses ainsi qu'un accès subventionné aux médias devrait être envisagé.</p> |
| <p>CONSEIL DE L'EUROPE COMITÉ DES MINISTRES Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États-membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales</p> | <p>Les États devraient envisager d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins de financement excessif des partis politiques, tels que l'établissement de limitations pour les dépenses des campagnes électorales.</p> |
| <p>Déclaration du Conseil des Présidents et Premiers Ministres des Amériques « Financement de la démocratie : partis politiques, campagnes et élections » The Carter Center, Atlanta, Géorgie 19 mars 2003</p> | <p>Investir dans le caractère démocratique des partis plutôt que dans des campagnes longues voire néfastes. Les pressions entraînées par la collecte de fonds devraient être réduites par le contrôle des facteurs qui alourdissent les frais de campagne. Des mesures pourraient inclure la limitation des dépenses, le raccourcissement des campagnes, l'accès équitable aux médias y compris un temps d'antenne en prime time gratuit pour les candidats, l'interdiction ou le plafonnement de la publicité politique payante.</p> |
| <p>ACEEEO RECOMMANDATION SUR LE STATUEMENT SUR LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DES CANDIDATS ET DES PARTIS POLITIQUES octobre 2001</p> | <p>Les dépenses de campagne des candidats et des partis politiques autorisées doivent être limitées.</p> |

Tableau 3. Limitations pour les dépenses de campagne : Mythes et réalités

| Mythe | Réalité |
|---|--|
| <p>1. Les limitations concernant les dépenses violent la liberté de parole des candidats.</p> | <p>Certains avancent que « la parole de l'argent est libre » et que les restrictions de dépenses sont donc des contraintes inacceptables à la liberté d'expression. Cet argument est fondé sur la notion inacceptable que, dans une démocratie, ceux qui ont plus d'argent ont le droit d'expression et, donc, qu'ils disposent d'une plus grande influence sur les élections et les affaires publiques. Cette conception est diamétralement opposée au principe de base « une personne, une voix », principe de l'égalité démocratique. En outre, autoriser des dépenses de campagne sans entraves permet à des candidats bien lotis d'étouffer la voix de leurs adversaires, ce qui réduit la qualité globale et la diversité du débat public.</p> |
| <p>2. Les limitations concernant les dépenses aident les hommes politiques au pouvoir handicapent les challengers</p> | <p>Au début, il pourrait sembler que puisque les agents en place ont tendance à bénéficier d'une plus grande reconnaissance de leur nom et que les challengers doivent souvent dépenser des sommes importantes pour rattraper leur retard et remporter les courses, des limitations concernant les dépenses reviendraient à la « protection des titulaires ». Les faits ne corroborent pas cette hypothèse. Les agents en place amassent bien plus de fonds que les challengers, aussi une limitation concernant les dépenses aura-t-elle tendance en réalité à égaliser les chances ce qui aidera les challengers à rester compétitifs. Les membres en place de la Chambre des États-Unis, par exemple, ont levé des fonds dans une proportion de près de 7 à 1 supérieure à celle des challengers lors du cycle électoral de 2002. Il n'est pas surprenant que les agents en place aient donc remporté les élections à 90% du temps.</p> |
| <p>3. Les limitations concernant les dépenses empêchent les candidats de mener des campagnes efficaces, limitent l'information des électeurs et dès lors, freinent la participation</p> | <p>La notion selon laquelle les candidats ont besoin de rassembler d'énormes quantités d'argent et de saturer les ondes par des annonces de 30 secondes afin de lancer des campagnes « efficaces » est relativement nouvelle. En fait, rares sont ceux qui viendraient soutenir que le matraquage publicitaire ou des spots patriotiques sont le meilleur moyen pour informer les électeurs sur des thèmes importants de la campagne. L'instauration de limitations raisonnables concernant les dépenses permettra aux candidats de diffuser leurs messages avec plus de substance et moins de</p> |

| | |
|---|---|
| | paillettes. Libérés de leur nécessité de lancer des appels téléphoniques sans fin en vue d'obtenir plus d'argent, les militants peuvent rechercher les moyens de toucher leur électorat par des voies qui coûtent du temps plus que de l'argent (comme des forums publics, du démarchage au porte-à-porte, etc.) |
| 4. Les limitations concernant les dépenses n'ont pas été testées et constituent une idée potentiellement dangereuse | La première loi concernant les limitations de dépenses pour les candidats au Congrès a été promulguée en 1911 et modifiée par la loi Hatch de 1939. Malheureusement, ces lois ne proposaient aucun mécanisme exécutoire de telle sorte que la limitation concernant les dépenses a souvent été ignorée. Toutefois, Albuquerque, au Nouveau Mexique, a appliqué les limitations de dépenses de manière quasiment continue depuis 1974. La ville souligne de nombreux avantages de cette politique, y compris un taux de participation plus élevé que la moyenne, une plus grande confiance du public vis-à-vis des élections régionales que des élections fédérales, et une concurrence accrue. Cela a entraîné un soutien régional écrasant du public pour les limitations de dépenses. |

Source : The State PIRGs' Democracy Program
(voir http://www.buckbuckley.com/pdfs/spending_limits_myths.pdf).

Tableau 4. Plafonds pour les dépenses en Europe et dans d'autres démocraties établies.

| Pays | Plafonnement des dépenses électorales des partis | Quel est le plafond |
|-----------------|--|--|
| Belgique | Oui, par cycle électoral | 1 million d'Euros |
| Bulgarie | Oui, par cycle électoral | Plus de 1, 5 million d'Euros |
| Canada | Oui | Les partis politiques enregistrés et les candidats ne doivent pas dépasser les limitations de dépenses électorales calculées par le Chief Electoral Officer dans les formules fournies par la <i>Loi électorale du Canada</i> . |
| France | Oui | Dans les élections présidentielles, un parti et ses candidats peuvent dépenser plus de 16 millions d'Euros au premier tour et plus de 20 millions d'Euros au deuxième tour. Pour des élections parlementaires, les partis et les candidats disposent d'un plafond de 40.000 Euros majoré de plus de 0,20 d'Euros par habitant. |
| Hongrie | Oui | Le plafond est par candidat et par élection. |
| Irlande | Oui | Le plafond est par candidat et par élection. |
| Italie | Oui | Le plafond est par candidat et par élection. Il y existe des limitations supplémentaires pour des partis qui présentent |

| | | |
|--------------------|---------|--|
| | | des candidats dans toutes les circonscriptions. |
| Lettonie | Oui | Pour les élections parlementaires : 0, 20 Centas par électeur |
| Lituanie | Oui | 1. 000 fois le gage minimum moyen pour une liste de candidats dans un domaine d'élections à multiples candidats. |
| Pologne | Oui | Plus de 3 500 000 d'Euros (élections présidentielles) |
| Portugal | Oui | 3 008 600 d'Euros |
| Espagne | Oui | Par cycle électoral. Établi pour chaque cycle électoral par la Court suprême des comptes. |
| Royaume-Uni | Oui | 18.840.000 GBP ⁴ |
| États-Unis | Non/Oui | En général pas de limites mais il existe des limites pour certaines élections régionales et des limites spontanées pour les élections présidentielles. |

Sources : Le site www.idea.int d'International IDEA et la recherche personnelle de l'auteur

⁴ Ce chiffre n'est valable que pour des partis politiques et exclut les dépenses des candidats

Conclusion

En raison de la conviction démocratique que tous disposent de chances égales dans la concurrence pour des fonctions politiques, les démocraties ont généralement contrôlé les mouvements de l'argent en politique, en créant un cadre de limitations de dépenses que les partis politiques, les candidats particuliers, et les tiers devraient respecter. Bien conçues et de manière réaliste, les limitations de dépenses peuvent renforcer la concurrence politique équitable. Keith Ewing, professeur de droit au King's College, décrit la concurrence dans un environnement qui ne disposerait pas de limitations de dépenses comme le fait d'«inviter deux personnes à participer à une course, avec un participant se présentant à vélo, et le second dans une voiture de sport ».⁵ En outre, limiter les coûts de la politique peut réduire les incitations à accepter des dons largement corrompus.

Pourtant, lorsqu'il plaide en faveur de limitations de dépenses, le débat public sur les coûts de la démocratie repose souvent sur deux idées : (a) de nombreux politiciens et chercheurs pensent que, dans leur propre pays, les coûts des élections sont plus élevés que dans d'autres démocraties⁶, et que (b) les frais de campagne connaissent une hausse rapide⁷. Dans de nombreux pays, cette discussion est basée sur des suppositions erronées sans aucune recherche comparative ou qui n'envisagent pas de manière suffisamment détaillée quel est le coût réel de la politique et combien d'argent est nécessaire pour une communication efficace.

Les résultats de la recherche comparative récente sur le coût de la politique interrogent également certains des arguments invoqués par les partisans de limitations de dépenses. Nassmacher fait valoir que les possibilités de revenus déterminent les actuels « coûts de la démocratie » - les subventions publiques sont en partie responsables de campagnes plus onéreuses. Si tel est le cas, le financement public substantiel introduit dans de nombreuses démocraties pourrait porter atteinte au fonctionnement d'un autre instrument de réglementation financière. L'argument selon lequel la demande dépasse l'offre de fonds (conduisant à une recherche de financement corrompue) pourrait ne pas être complètement valide. En fait, nous pourrions essayer de limiter le coût de la vie politique et pourtant nous continuons d'octroyer des fonds supplémentaires pour la rendre plus coûteuse.

Enfin, dans les régimes non démocratiques, le fait d'imposer des limites trop basses et trop strictes sur les dépenses de campagne risque de marginaliser l'opposition et, en conséquence, d'aider le régime non démocratique, en lui permettant de tirer parti d'autres ressources, telles que l'audiovisuel contrôlé par l'État, l'administration publique, etc. Dans la pratique, les limitations de dépenses ont tendance à rendre la part plus difficile aux partis d'opposition et aux candidats. Ceci vient du fait que les partis au pouvoir sont en mesure de les appliquer de manière sélective comme on le voit dans de nombreux pays post-soviétiques. Dans les cas les plus extrêmes, les limitations de dépenses irréalistes peuvent sérieusement limiter la liberté d'expression. Les campagnes électorales restreintes par une limitation sur les dépenses tellement basse sont incapables de fournir aux électeurs des informations adéquates sur les politiques et les programmes des

⁵ Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law* (Oxford : Oxford University Press, 1992), p. 15

⁶ Pourtant, il est largement admis qu'Israël est «la démocratie est celle qui coûte le plus cher par électeur dans le monde» voir Arian Asher, *The Second Republic. Politics in Israel* (Chatham, NJ : Chatham House, 1998), p. 155. Voir aussi Menachem Hoffnung, «Public Financing, Party's Membership and Internal Party Competition», dans *European Journal of Political Research*, 29 / 1 1996, pp. 73-86.

⁷ Pour ne citer qu'un exemple allemand, entre 1953 et 1965, les dépenses de campagne ont augmenté de 300 pour cent, alors que l'indice général des prix est passé de 100 en 1950 à 137 en 1965. Voir Uwe Schleth et Michael Pinto-Duschinsky, "Why Public Subsidies Have Become the Major Sources of Party Funds in West Germany, but Not in Great Britain", in Arnold J. Heidenheimer (ed.), *Comparative Political Finance* (Massachusetts : DC Heath and Company, 1970), p. 27.

candidats. Ainsi, dans de telles circonstances, l'absence de limitations de dépenses peut contribuer à un débat politique plus ouvert et plus vivant.

Chapitre III – Solutions pratiques concernant le financement public des partis politiques et des campagnes électorales

Magnus Öhman

Introduction et rappel

Tout effort visant à réglementer les finances des partis politiques et des candidats devrait tenir compte du fait que l'argent peut avoir des effets positifs ou négatifs sur la politique démocratique. Un domaine dans lequel prévaut tout naturellement une telle reconnaissance est le cas de la mise à disposition d'un financement public. Dans la plupart des cas où le financement public est prévu, le but est à la fois de renforcer le rôle positif joué par les partis politiques et à la fois d'aider à limiter quelque peu les débordements de l'argent en politique.

Ce chapitre définira les variables-clés dans la mise à disposition d'un financement public pour les systèmes multipartites, et s'attachera à identifier les recommandations sur ce qu'il convient de garder à l'esprit au moment d'impulser des réformes dans le domaine du financement public. L'étude tient compte des grandes différences entre les régions et les pays, et ne prescrit pas de solution unique. Au lieu de cela, cette étude vient encourager les législateurs et les exécutants à se concentrer sur les objectifs qu'ils souhaitent atteindre par le système de financement public, et d'utiliser ces objectifs pour guider le système mis en place. De nombreuses études sur le financement public des partis politiques et des campagnes électorales ne portent que sur les pays démocratiques, et, souvent, que sur les démocraties établies. Cela est compréhensible étant donné le manque d'informations provenant de la plupart des démocraties émergentes et les États non démocratiques solidement. Toutefois, cette approche risque d'occulter des dynamiques importantes impliquées par cette question.¹ Cette étude permettra également d'interroger les moyens par lesquels certains régimes ont cherché à utiliser le financement public des partis politiques pour renforcer leur propre position plutôt qu'encourager le pluralisme politique.

On utilise le financement public sous diverses formes depuis un certain temps déjà, aux États-Unis, par exemple, le « frank » peut être considéré comme une première forme de financement public avec une mise en place en 1775². Il convient toutefois de souligner que le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas une invention européenne ni anglo-saxonne. D'autres cas précoces de financement public des partis politiques en ont été l'Uruguay, le Costa Rica et l'Argentine respectivement en 1928, 1954 et 1959³, tandis que cette pratique n'a été adoptée en Europe (Allemagne de l'Ouest) qu'en 1959. Globalement, le financement public est dans la plupart des pays selon l'expression de Nassmacher « un phénomène relativement moderne »⁴ et de nombreuses démocraties « de la Troisième Vague » ont adopté un certain type de financement public depuis la réintroduction du multipartisme.⁵ Alors que l'impact de ces réformes a varié suivant les différents pays, Casas-Zamora voit l'élargissement du financement public comme « indéniablement, la tendance la plus importante en matière de financement politique contemporain ».⁶

¹ Une remarquable exception est celle de l'étude de Pinto-Duschinsky sur les réglementations en matière de financement politique comprenant 104 pays. Pinto-Duschinsky (2002b).

² Mutch, Robert E (2002) p. 44.

³ Posada-Carbó (2008) p. 21.

⁴ Nassmacher (2009) p. 289.

⁵ Les données sur le financement public utilisées pour cette étude proviennent de la base de données de International IDEA database en matière d'organisation de partis, International IDEA (2008), mais ont été complétées par d'autres sources. Voir plus bas.

⁶ Casas-Zamora (2005) p. 10.

La question du financement public a également reçu une attention accrue des organisations internationales. Le tableau 1 est tiré du document « Solutions de financement public des partis politiques dans les sociétés à majorité musulmane » et montre comment différentes institutions ont délibéré sur le rôle du financement public.⁷

⁷ IFES (2009) p.29f.

Tableau 1. Recommandations concernant le financement public émises par des organisations internationales

| Organisation | Recommandations | Année |
|---|---|-------|
| Banque Mondiale | <ul style="list-style-type: none"> • Envisager un financement public. De nombreux pays ont mis en place un système de financement public partiel, reconnaissant aux partis politiques un rôle d'intérêt public : ils apportent une contribution essentielle à la concurrence politique et à l'expression décentralisée de diverses valeurs et intérêts. Le financement public réduit le champ d'action des intérêts privés dans « l'achat d'influence » et peut aussi contribuer à renforcer la limitation des dépenses dans la mesure où un électorat s'opposerait à des dépenses publiques excessives. | 2001 |
| Conseil de l'Europe (Commission de Venise) | <ul style="list-style-type: none"> • En matière de <i>financement public</i> des partis ou des campagnes, le principe de l'égalité des chances s'applique (égalité « stricte » ou « proportionnelle »). • Tous les partis représentés au Parlement doivent pouvoir bénéficier d'un financement public. • Le financement public pourrait être étendu à des formations politiques représentant une grande partie de l'électorat et présentant des candidats aux élections. • Le financement des partis politiques par des fonds publics doit s'accompagner d'un contrôle des comptes des partis par des organismes publics spécifiques. | 2002 |
| The Carter Center/ Organisation des États américains | <ul style="list-style-type: none"> • Les systèmes mixtes de financement privilégiant des fonds publics importants sont recommandés. Les fonds publics devraient être octroyés à titre de substitut ou de complément à des dons privés à toutes les phases du processus politique et électoral. Le financement public des activités continues des partis et des campagnes devrait être alloué à tous les partis qui atteignent des seuils raisonnables par un mélange de règles proportionnelles et de subventions fixes. | 2003 |

| | | |
|---|---|-------------|
| <p>Transparency International</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Une attention particulière devrait être accordée aux avantages accordés par le financement public des partis et des candidats et à l'encouragement de la participation des citoyens par le biais de petits dons et des cotisations des membres. • Afin de contrôler la demande de financement politique, des mécanismes tels que les plafonds de dépenses et un accès subventionné aux médias devrait être envisagé. | <p>2005</p> |
| <p>Conseil de l'Europe Comité des Ministres</p> | <ul style="list-style-type: none"> • L'État devrait apporter son soutien aux partis politiques. L'aide de l'État devrait être limitée à des contributions raisonnables. L'aide de l'État peut être d'ordre économique. • Des critères objectifs, équitables et raisonnables doivent guider la répartition de l'aide de l'État. • Les États devraient veiller à ce que toute aide de l'État et/ ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques. | <p>2003</p> |

Objectifs du financement public

Il n'existe aucun système ultime en matière de financement public. Cela est souvent reconnu, mais bien souvent, la seule raison invoquée est qu'il n'a pas deux pays pareils, et que tout système de financement public doit donc être ajusté selon les circonstances. Bien que cela soit vrai, il est tout aussi important que le financement public puisse être introduit pour des raisons très différentes, et que deux pays bien qu'identiques auraient besoin de systèmes de financement différents, s'ils cherchaient à atteindre des *objectifs différents*. L'importance accordée dans les pays scandinaves au soutien des activités non électorales des partis politiques constituerait par exemple une aberration aux États-Unis, où la fonction principale des partis politiques est électorale. Par conséquent, chaque pays doit adapter tout financement de ses partis politiques ou des campagnes électorales par les caisses de l'État en fonction de ses systèmes politiques et de ses partis, de ses capacités économiques et de ses traditions, et doit également prendre en considération les objectifs que l'on espère atteindre avec un tel système.

Quelles sont donc les objectifs qu'on aimerait voir remplir par les systèmes de financement public ? Il peut être utile d'étudier les objectifs et les avantages décrits dans certains textes récents abordant la question du financement public dans différents contextes géographiques.

Tableau 2 Objectifs et bénéfices du financement public⁸

| Nassmacher | Pildat | IFES | Casas-Zamora | Parlement Australien | SADC |
|---|--|--|---|---|---|
| Premièrement, l'octroi aux partis et aux candidats des ressources essentielles à l'exercice de leurs fonctions, la promotion de l'égalité dans l'accès et l'utilisation des ressources , et la correction des privilèges susceptibles d'affecter cette égalité ; et(...) Deuxièmement, l'émulation et la stimulation | Parce que les partis sont perçus comme les principales institutions politiques de la démocratie moderne , [l'État doit apporter son soutien] afin de faciliter ou de garantir leur pérennité. [En outre], veiller à l'égalité des chances, l'équité et l'égalité pour une | Le financement politique peut renforcer l'autonomie des hommes politiques , prévenir la corruption relative au financement politique et encourager la transparence financière. Le financement public peut protéger l'égalité des chances en politique et la concurrence électorale. Le financement public peut fournir aux acteurs | [II] affermit l'autonomie des hommes politiques, prévient la corruption liée au financement politique et encourage la transparence financière . [II] préserve l'égalité des chances et la concurrence électorale. [II] fournit aux acteurs politiques les ressources adéquates pour l'exercice de leurs activités démocratiques | Il éloigne la nécessité ou la tentation de rechercher des fonds qui pourraient être accompagnés de conditions imposées ou implicites . Il aide les partis à surmonter les coûts croissants des campagnes électorales . | [Nécessité de financement nécessaire en raison de] d'un contexte déficient en matière de ressources de la majorité des partis. Le financement devrait être introduit pour favoriser l'uniformité et le |

⁸ Ce tableau s'appuie sur les sources suivantes : Nassmacher (2003a) p. 8, Pildat (2005) p. 33f, IFES (2009) p. 16f, Casas-Zamora (2008) p. 10f, Gouvernement Australien (2008) p. 34 (présentant les objectifs/ bénéfices définis par le Joint Select Committee on Electoral Reform de 1983), Forum Parlementaire de la région SADC (2001) p. 8. *Emphasis added*.

| | | | | | |
|--|--|---|---|--|--|
| <p>de la participation et de l'engagement citoyens au travers du financement privé et la recherche du maximum d'impact de la société civile au sein de la politique. Cet objectif impose également des limitations sur les montants et les modalités des contributions privées.</p> | <p>concurrence politique saine(...)</p> <p>(...) pour un climat politique sain (...)des ressources sont fournies aux partis (...) afin de favoriser des règles du jeu plus égalitaire en permettant à de nouveaux petits (...) partis de rentrer en concurrence (...) avec des partis dominants et financièrement plus avantagés.</p> <p>[En outre], existe la volonté de restreindre l'influence de l'argent privé et de limiter son pouvoir de distorsion sur le processus politique démocratique.</p> | <p>politiques des ressources adéquates pour l'exercice de leurs activités démocratiques fondamentales, en développant l'institutionnalisation et la stabilité des partis.</p> <p>Le financement public peut constituer un levier puissant pour assurer l'exécution d'autres réglementations applicables au financement politique.</p> | <p>fondamentales, en développant l'institutionnalisation et la stabilité des partis.</p> | <p>Il aide les nouveaux partis ou groupes d'intérêt à entrer efficacement dans la courses aux élections.</p> <p>Il peut soulager les partis du « cycle constant de collecte de fonds » afin qu'ils puissent se concentrer sur les problèmes politiques et solutions.</p> <p>Il garantit qu'aucun participant (...) ne soit entravé dans son appel lancé aux électeurs, ni influencé dans ses (...) actions par manque d'accès à des fonds suffisants.</p> | <p>nivellement des règles du jeu.</p> |
|--|--|---|---|--|--|

Ces thèmes évoqués ainsi que d'autres discussions en matière de financement public nous permettent d'identifier les objectifs potentiels suivants des systèmes de financement public (sans ordre préférentiel) ;

- Augmenter la capacité des partis politiques et des candidats à toucher l'électorat et ainsi permettre aux électeurs de faire des choix plus informés (court terme)

- Rendre les règles du jeu équitables entre les partis politiques et des candidats avec des niveaux de ressources différentes (lors des élections)
- Augmenter l'institutionnalisation des partis politiques (long terme)
- Réduire la corruption politique (principalement la dépendance des hommes politiques vis-à-vis des donateurs influents)
- Réduire le rôle de l'argent en politique (qu'il s'agisse de corruption ou autre)
- Utiliser des fonds publics pour influencer le comportement des partis politiques (en matière de transparence financière, d'égalité entre les sexes, de minorités, etc.)

Bon nombre de ces objectifs sont interdépendants, mais les efforts pour les réaliser peuvent se neutraliser mutuellement. Par exemple, octroyer des fonds importants pour tous les concurrents électoraux peut augmenter leurs chances de toucher l'électorat, mais cela peut aussi fragmenter le système des partis et, dès lors, constituer un obstacle à l'institutionnalisation des partis politiques. Pour conclure cette discussion sur les objectifs des systèmes de financement public, nous pouvons noter qu'il est possible de concevoir des structures qui abordent plusieurs défauts perçus dans le système actuel de financement des partis politiques, mais il peut ne pas être souhaitable d'essayer de tout traiter à la fois.

Quels sont les pays qui recourent au financement public ?

La première question à résoudre concerne comment fonctionnent les mécanismes communs de financement public. Les informations en matière le financement public direct ne sont disponibles que pour 174 des 183 États membres de l'ONU présentant un système multipartite de jure⁹. Parmi eux, 58% disposent de dispositions juridiques concernant le financement public direct des partis politiques sous quelque forme que ce soit.¹⁰

Deuxièmement : pourquoi certains pays plutôt que d'autres utilisent des fonds publics ? La politique n'est jamais créée dans le vide, et c'est particulièrement vrai pour tout ce qui a trait aux règles de la concurrence politique. Il y a eu quelques tentatives pour comprendre les facteurs qui expliquent pourquoi certains pays ont recours aux fonds publics plutôt que d'autres. Pinto-Duschinsky a noté que les pays du Commonwealth et de très petits États sont moins enclins à recourir au financement public, tandis que les pays utilisant un système électoral de représentation proportionnelle sont plus susceptibles de le faire.¹¹ Ikstens et al ont affirmé que la prise d'État peut avoir un effet dissuasif à l'introduction de fonds publics en Europe centrale et orientale, alors que Nassmacher voit plutôt cette réticence en raison du passé communiste de ces pays.¹²

Dans l'introduction de cette étude, il a été avancé qu'en vue d'une compréhension complète du phénomène du financement public, s'impose une étude de l'ensemble des pays, et non seulement

⁹ Naturellement, de nombreux pays avec des systèmes de jure multipartites sont de facto dominés par une seule force politique. La principale source de données pour obtenir des renseignements sur le financement public est la base de données de l'International IDEA sur le financement politique, International IDEA (2008). Cette base de données n'est cependant pas complète et est actuellement en cours d'actualisation, et j'ai donc complété ses données avec d'autres sources (disponibles sur demande).

¹⁰ Comme il a été montré ailleurs, le fait que le financement public soit juridiquement mandaté ne signifie pas qu'il soit effectivement fourni. Öhman (1999), passim.

¹¹ Pinto-Duschinsky (2002b) pp 75ff.

¹² Ikstens, Smilov & Walecki (2002) pp 6ff, Nassmacher (2003a) p.9.

des démocraties. En effet, l'utilisation de l'aide publique pour les partis politiques n'est en aucune façon exclusive aux démocraties. *Alors que le groupe de pays qui utilise des fonds publics contient davantage de pays libres et moins de pays non libres que le groupe qui n'en utilise pas (en utilisant le codage Freedom House), la différence est tellement infime qu'elle est statistiquement insignifiante.*¹³

Il est raisonnable de supposer que le financement public serait lié à la corruption à son niveau global. Des politiciens corrompus peuvent empêcher le financement public comme indiqué ci-dessus par Ikstens et al, ou ils peuvent l'utiliser pour soutenir leurs propres partis politiques ou leurs campagnes électorales. Malheureusement, la corruption est particulièrement difficile à mesurer, mais on peut noter qu'il n'existe pas de corrélation statistiquement significative entre le financement public direct des partis politiques et les résultats de 2008 par pays dans l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International.¹⁴

L'hypothèse de Pinto-Duschinsky selon laquelle il existe une corrélation entre le financement public des partis politiques et les systèmes électoraux est cependant étayée par des données mondiales récentes. Moins d'un quart des pays utilisant un système électoral à scrutin uninominal majoritaire à un tour (*First-past-the-post system*) utilise le financement public direct des partis politiques, tandis que c'est le cas pour près de 85% des pays avec des élections à représentation proportionnelle. Pour expliquer cette corrélation il est nécessaire d'engager des recherches supplémentaires, mais il est probable qu'un facteur sous-jacent de la culture politique concernant le degré d'importance attribué aux partis politiques a des incidences toutes particulières tant pour le choix du système électoral que pour celui de la structure de financement.

Le tableau ci-dessous montre la part des pays de différentes régions utilisant le financement public direct.

Tableau 3. Utilisation du financement public direct dans différentes régions

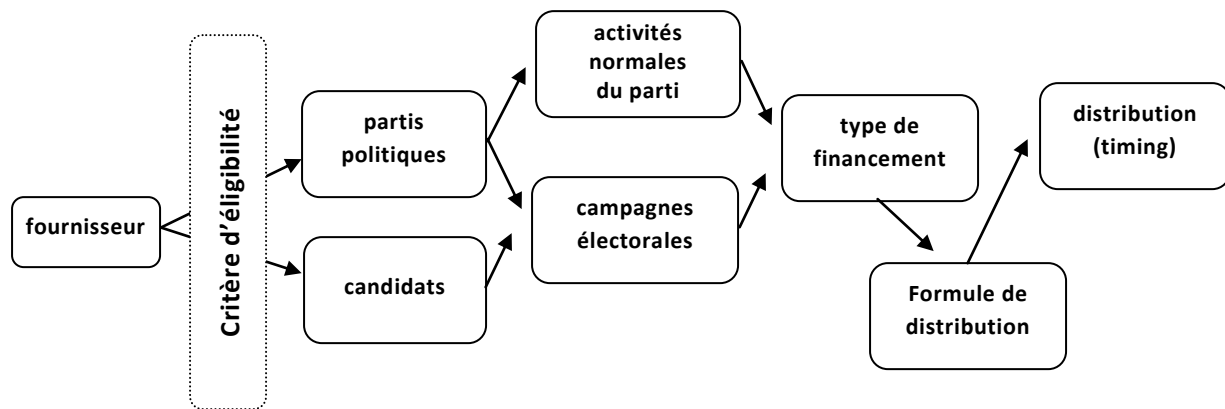
| Région | Taux de pays recourant au financement public direct des partis politiques |
|--------------|---|
| Amérique | 53% |
| Afrique | 50% |
| Australasie | 41% |
| Europe | 89% |
| Moyen-Orient | 38% |

¹³ En utilisant les résultats combinés de Freedom House pour chaque pays pour l'exercice 2008, Freedom House (2009).

¹⁴ Calculé par Transparency International (2008).

Vue d'ensemble d'une typologie

Il existe plusieurs façons d'opérer un financement public. Cette étude permettra d'examiner brièvement sept facteurs qui devraient être pris en compte, comme l'illustre la figure ci-dessous.



1. Les bailleurs de fonds

Dans de nombreux pays, la distribution et la gestion du financement public sont administrés par l'organisme électoral national. En effet, dans certains pays (où l'administration électorale réelle est largement du ressort des institutions locales), la gestion des questions de financement politique est l'une des principales tâches de la commission électorale (comme aux États-Unis). Dans d'autres cas, le Ministère des finances ou de l'administration sont responsables, alors qu'en Suède, un conseil spécial composé de juges nommés par le Parlement gère l'octroi de financements publics¹⁵. En Allemagne, le calcul des fonds destinés à être distribués à chaque parti politique ressortit de la responsabilité du Président du Parlement (Bundestag).¹⁶

Si les règles concernant l'octroi d'un financement public aux partis politiques et / ou aux candidats sont claires, l'administration d'un tel système ne devrait demander que peu d'exigences à l'organisme gestionnaire. La principale préoccupation est que si les politiciens ont la prérogative de décider des montants à distribuer, le système devient « ouvert à la manipulation à court terme et à l'accroissement rapide ».¹⁷ Si, d'autre part, l'apport d'un financement public aux partis politiques et / ou aux campagnes électorales est combiné avec des exigences de divulgation et des limitations sur les dépenses ou les contributions, il devient important que l'organisme gestionnaire ait des compétences réelles ainsi qu'une indépendance réellement perceptible.¹⁸

¹⁵ Riksdagen (1972).

¹⁶ Bundestag allemand(2009).

¹⁷ Casas-Zamora (2005) p. 34.

¹⁸ Cette question est traitée plus loin dans le chapitre sur la divulgation.

Pour faire le lien avec la discussion antérieure concernant les objectifs : si l'objectif du financement public est de renforcer les compétences des partis politiques en leur octroyant des fonds supplémentaires, l'administration de ces fonds peut en être très simple. Si en revanche l'accent est mis sur la réduction de la corruption dans la sphère politique, le financement public devra être combiné à tout le moins aux exigences de divulgation, et la tâche de l'organisme de réglementation du financement politique sera plus ardue. Si l'objectif est de réduire le coût global des campagnes électorales, la décision sur les montants ne devrait pas être laissée entre les mains des politiciens.

Tableau 4. Types des organes distributeurs

| Type de l'organe distributeur | Observation | Exemple |
|--|---|----------------------------------|
| Organisme électoral | Peut former naturellement part de la gestion des élections, mais peut aussi détourner l'attention de l'organisation pratique des élections. | Kenya, États-Unis |
| Institution parlementaire / administrative | Peut être appropriée là où le financement public des partis politiques est une question bien établie et non sujette à controverse. | Allemagne Albanie Cameroun |

2. Critères d'admissibilité

Une autre question qui se pose est : quels partis politiques et candidats devraient être éligibles pour recevoir un financement public ? La solution la plus accessible à tous est d'octroyer un financement à tous les partis politiques enregistrés et à tous les candidats électoraux. Toutefois, le coût peut en être prohibitif (Par exemple, le Royaume-Uni avait 385 partis politiques enregistrés en 2009).¹⁹

Il peut également conduire à ce que de nouveaux partis politiques soient formés dans le seul but de recevoir un financement public, ce qui n'est guère propice au développement démocratique. Lors de la Conférence nationale de 1990 au Gabon, les délégués ont été invités à former des partis politiques, qui bénéficieraient d'une aide du gouvernement. Plus de 70 partis *auto-déclarés* ont été créés. Chacun a été octroyé d'environ 34.700 dollars et d'un véhicule à quatre roues motrices pour la campagne électorale législative. La plupart de ces partis a disparu après avoir reçu le financement de l'État et n'ont pas réapparu depuis.²⁰

Par conséquent, la plupart des pays utilisant des fonds publics introduisent une forme de seuil autorisant les partis politiques à recevoir des fonds. Un tel seuil pourrait exclure tous les partis sans représentation parlementaire ou ceux comptant moins d'un certain nombre de sièges. Une autre alternative (pour le financement de campagne) est d'exiger que les partis politiques ou les

¹⁹ Commission électorale (2009a).

²⁰ Ohman (1999) p. 10.

candidats aient reçu un certain nombre de voix ou présenté un certain nombre de candidats. Un modèle original existe au Royaume-Uni, où seuls les *partis de l'opposition* sont admissibles à recevoir l'«argent à court terme», qui constitue l'essentiel du financement public.²¹ L'Afrique du Sud a également utilisé un modèle original pour déterminer l'admissibilité concernant le financement public pré-électoral. Ce système a été mis en place en 1994 (les premières élections post-apartheid), il présentait que le parti avait besoin de montrer qu'il avait recueilli au moins 2% de soutien lors d'un sondage d'opinion «crédible» ou un certain nombre de signatures de soutien.²²

Tableau 5. Types de critères d'éligibilité

| Type de critère d'éligibilité | Observation | Exemple |
|--|--|---------------------------------|
| Pourcentage des voix recueillies | Lors des élections précédentes ou lors d'une élection pour laquelle le financement est réparti (ce dernier n'est possible que pour des financements sous forme de remboursement) | Turquie, Suède, Allemagne |
| Sièges remportés au sein de l'organisme voté | Lors des élections précédentes ou lors d'une élection pour laquelle le financement est réparti (ce dernier n'est possible que pour des financements sous forme de remboursement) | Royaume-Uni, Finlande, Pays-Bas |

Une autre question qui se pose est de savoir si les partis politiques devraient continuer ou non à bénéficier d'un financement public pour une certaine période après qu'ils ont cessé d'être admissibles (surtout après qu'un parti n'a réussi à conserver aucun siège au Parlement). L'idée est que les partis politiques devraient avoir la possibilité de se réorganiser et de revenir au Parlement s'ils peuvent convaincre les électeurs lors des élections suivantes. En Suède, les partis politiques qui ont été contraints de quitter le Parlement continuent à recevoir un financement pendant un certain temps.²³ Cela s'est produit pour les Chrétiens-démocrates, le Parti Vert et la Nouvelle Démocratie qui ont quitté le Parlement respectivement en 1988, 1991 et 1994. Par la suite Les Chrétiens-démocrates et le Parti vert sont revenus lors de l'élection suivante, avec respectivement 7% et 5% des voix et sont restés au Parlement depuis. En revanche, la Nouvelle démocratie qui avait quitté le Parlement avec seulement 1, 2% des voix en 1994, a lamentablement échoué à revenir aux élections de 1998, en gagnant moins de 0, 2%.

Une question qui n'apparaît que rarement dans les démocraties établies est qu'advierait-il des fonds publics versés si un parti politique décidait de se retirer d'une élection. Il semblerait logique que les fonds doivent dans ce cas être retournés, et c'est ce que le gouvernement a suggéré par

²¹ Les termes font référence à Rt Hon Edward Short, le Leader du gouvernement à la Chambre des Communes au moment où le système a été introduit. Kelly (2009).

²² Ohman (1999) p. 18.

²³ Le délai exact peut varier selon le principe de réduction progressive («avtrapping»), mais dans la pratique, il couvrira une période normale de mandat (quatre ans). Statens Offentliga Utredningar (1999), p. 164.

une nouvelle loi qui est en ce moment à l'étude en Ethiopie. Cependant, l'opposition fait l'objection suivante : « comment un parti peut-il rendre l'argent dans son intégralité s'il a fait campagne et l'a dépensé, mais qu'il a ensuite été contraint de se retirer à la suite de harcèlement et d'intimidation ? (...) [cette clause a été] sciemment prévue afin que tous les partis, en dépit de l'intimidation et du harcèlement dont ils peuvent faire fortement l'objet, soient contraints de participer aux élections dans le seul but de tenir compagnie au parti au pouvoir ».²⁴

Un seuil élevé pour le financement public peut encourager les fusions entre petits partis et les coalitions électorales. Ceci peut être bénéfique pour le renforcement du parti et l'institutionnalisation, et contribuer à accroître la compétitivité des élections et la qualité du gouvernement. D'autre part, l'exclusion des petits partis politiques peut réduire le nombre d'avis exprimés dans le débat politique, et sert à préserver le statu quo. Dans certains cas, un parti de gouvernement a veillé à ce que le seuil soit placé si haut que l'opposition soit complètement exclue. Au Zimbabwe, seuls les partis politiques ayant recueilli au moins 15 sièges sont qualifiés recevoir un financement public, que seul le ZANU-PF au pouvoir a réussi à faire lors des deux élections de 1990 et 1995, avant que la Cour suprême n'ordonne la modification de ce seuil à 5% des voix.²⁵

Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer quel est le seuil raisonnable pour que les partis politiques ou les candidats reçoivent un financement public - cela dépendra des buts qu'on cherche à atteindre. Les candidats aux élections sud-coréennes doivent remporter 10% des voix pour être admissibles à un financement public, alors que la Cour constitutionnelle fédérale allemande a invalidé un seuil de 2,5% dans les années 1960, ordonnant qu'il soit abaissé à 0,5%²⁶. En règle générale, un seuil bas favorisera le pluralisme politique et pourrait contribuer à égaliser les chances. D'autre part, un seuil très bas pourrait contrecarrer l'institutionnalisation des partis en encourageant la fragmentation des partis, et cela pourrait conduire à candidatures ou des formations de parti peu sérieuses.

Peut-être le meilleur conseil à donner est-il que «[d]ans une certaine mesure, des précautions à l'encontre de candidatures peu sérieuses sont légitimes tant que cette discrimination ne tende pas à exclure de nouveaux mouvements politiques d'une participation effective à la compétition politique ».²⁷ Limiter le financement public aux partis politiques qui ont déjà acquis une représentation dans les organes élus signifie courir le risque d'exclure de nouveaux mouvements politiques.²⁸

Tableau 6. Seuil applicable au financement public²⁹

| Pays | Voix / sièges requis pour être qualifié |
|----------------------|--|
| São Tomé et Príncipe | aucun |

²⁴ Ethiopolitics(2009).

²⁵ EISA (2007).

²⁶ National Election Commission, Republic of Korea (2009), Kommers (1997) p 210f.

²⁷ Nassmacher (2003a) p. 14.

²⁸ Scarrow a également souligné que des seuils plus bas pour le financement public peuvent donner aux petits partis un but plus facile à atteindre que de lutter pour obtenir une représentation parlementaire. Scarrow (2006) p.624.

²⁹ Données issues de von Arnim et Schurig (2005) p. 66f, Nassmacher (2009) p. 311, International IDEA (2003) 214, Bryan et Baer (2005) p.55, East African (2009) et Genckaya (2009) p. 46.

| | |
|---|-----------------------------------|
| Danemark | 1 000 voix |
| Allemagne | 0, 5% des voix |
| Finlande, Pays-Bas | Un siège (minimum 0.67% des voix) |
| Slovénie, Estonie, Hongrie | 1 % des voix |
| Uruguay | 1, 5 % des voix |
| Canada | 2 % des voix |
| Espagne, Lituanie, Pologne, Slovaquie, République Tchèque | 3 % des voix |
| Costa Rica, Italie | 4 % des voix |
| Géorgie, Croatie, Tanzanie | 5 % des voix |
| Turquie | 7 % des voix |

3. Bénéficiaires des fonds

Alors que *les partis politiques* sont les destinataires logiques de financement public en cours, le financement des campagnes électorales peuvent également être accordé aux *candidats*. Ceci est plus fréquent dans les systèmes électoraux qui se concentrent autour des candidats plutôt que des partis, et ces fonds peuvent réduire davantage le rôle joué par les partis politiques aux élections. Le financement public accordé aux candidats est moins fréquent que celui accordé aux partis politiques, mais de tels systèmes sont utilisés par exemple aux États-Unis, en Moldavie, au Mozambique et en Corée du Sud.³⁰ Faire la différence entre les bénéficiaires est important, dans la mesure où un «système de financement public qui vaut pour les candidats peut ne pas valoir pour les partis. Là où les candidats veulent de l'argent pour gagner leurs propres courses (de préférence en terrassant leurs adversaires), les partis préfèrent se voir allouer des fonds pour des batailles susceptibles d'être plus serrées ».³¹ Un rapport sur le financement politique en Belgique a noté que le niveau élevé de financement public aux partis politiques et l'absence d'un tel financement pour les campagnes électorales tient une grande part dans l'explication du «monopole politique des partis [aux élections], qui était devenue une source essentielle de financement pour les candidats ».³²

Accorder directement aux candidats des fonds publics peut réduire leur dépendance à l'égard de collectes de fonds à caractère personnel (ce qui peut contribuer à lutter contre la corruption), et peuvent encourager les candidats les moins riches (y compris les femmes) à avancer. Cependant, il peut aussi servir à faire baisser la discipline de parti, et ainsi menacer la capacité des partis à rassembler et à canaliser les opinions de l'électorat, ce qui peut conduire à réduire la confiance dans le système de parti dans son ensemble.

Si le pays a recours à la représentation proportionnelle sans possibilité pour les électeurs de modifier le classement de liste, la plupart des campagnes seront menées par et non pour les partis, des candidats individuels. Dans de pareils cas, octroyer une aide publique aux candidats n'a guère de sens. D'autre part, si les élections sont dominées par les candidats, tels que les élections parlementaires controversées de 2008 en Biélorussie, où 94 % des députés élus étaient (au moins théoriquement) indépendants, le financement public ne pouvait être accordé que dans une mesure importante aux candidats.³³

On devrait également faire la différence entre l'apport d'un financement public au parti central et celui apporté aux directions des partis régionaux et locaux. Ce dernier peut favoriser la décentralisation voire la démocratie interne, mais cela peut compromettre la cohésion du parti. Une étude a conclu que les dispositions concernant de financements publics aux sections locales du parti en Croatie leur a donné «un degré relativement élevé d'autonomie financière».³⁴

Il existe aussi quelques autres options. Le financement comprenant les salaires attribués aux *élus publics* peut aussi être considéré comme du financement public, en particulier dans les pays où il est exigé ou attendu que les élus fournissent de l'argent à leur parti politique respectif. Un tel soutien souvent comprend également le personnel administratif, de recherche, etc., fournis par le groupe ou caucus parlementaire. En outre, le financement public peut être attribué à des *groupes*

³⁰ Ikstens, Smilov et Walecki (2002) p. 44, EISA (2009).

³¹ La Raja (2006) p. 5.

³² GRECO (2009a) p. 17.

³³ IPU (2009).

³⁴ Epstein (1989) p.340, Petak (2001) p.22.

appartenant ou liés à des partis politiques, comme les sections féminines et jeunesses. Ces financements peuvent contribuer à promouvoir le rôle des groupes marginalisés au sein des partis politiques, en particulier si des mesures sont mises en place pour garantir que les fonds soient effectivement dépensés par ces groupes. Certains pays prévoient aussi un financement aux *organisations d'aide liées aux partis politiques*, œuvrant au soutien du multipartisme et de la démocratie à l'étranger. La question de savoir si un tel soutien devrait être défini comme financement public est matière à débat. Un tel financement existe par exemple en Allemagne, en Norvège, en Suède et au Royaume-Uni.

Là encore, le choix concernant le bénéficiaire d'un financement public dépend des objectifs que ce type de financement est destiné à remplir. Si l'égalité des règles du jeu en constitue l'objectif principal, là où les candidats dominent les élections, le financement devrait être dirigé directement vers eux. Si la volonté est d'augmenter les compétences et l'institutionnalisation des partis politiques dans leur ensemble, le financement devrait naturellement s'adresser au parti (et il faudrait se poser la question du soutien des niveaux les plus bas de l'appareil du parti).

Tableau 7. Types de bénéficiaires

| Type de bénéficiaires | Observation | Exemple |
|--------------------------------|---|---------------------------------------|
| Partis politiques | Le bénéficiaire le plus courant du financement public | Albanie, Honduras, République Tchèque |
| Candidats | Normalement seulement utilisé dans le cas de candidats présidentiels et/ ou parlementaires aux élections uninominales de circonscription. | États-Unis, Mozambique, Corée du Sud |
| Organisations liées aux partis | Comme les sections féminines et jeunesses ou des organisations centrées sur la recherche | Suède, Royaume-Uni |

4. Activités subventionnées

On fait généralement la distinction entre les *financements publics destinés à la campagne électorale* et ceux *destinés aux activités courantes*, les premiers visant la capacité des partis à faire passer leur message électoral, tandis que les seconds sont normalement destinés à aider l'institutionnalisation à long terme des partis politiques et à soutenir leurs fonctions hors du cadre électoral, telles que l'éducation du public et la prise en compte de leurs opinions. Au Royaume-Uni, par exemple, le financement public est dispensé aux partis politiques sous la forme de subventions de politique de développement, destinées à «aider à l'élaboration de politiques en vue de leur inclusion dans les manifestes de campagne (...)»³⁵ Alors que les États qui attribuent un financement public utilisent bien plus souvent les deux types de financement, la concentration exclusive sur un financement hors du cadre électoral est rare. La manière la plus courante de

³⁵ Electoral Commission (2009b).

déterminer le caractère électoral ou non d'un financement est au travers du calendrier des transferts de fonds (voir plus loin) et en précisant la manière dont les fonds peuvent être utilisés. Aux États-Unis, le financement public (fonds de contrepartie) est également disponible pour les candidats à la présidentielle lors des élections primaires, et les principaux partis politiques ont également droit à des fonds publics pour la convention de mise en candidature de leur candidat présidentiel.³⁶

La première version est plus répandue et peut contribuer à accroître la compétitivité et réduire la puissance du pouvoir en place. Cela n'a toutefois que peu de chances de fonctionner dans de nombreuses situations, s'il n'y a pas des mesures actives pour lutter contre l'utilisation injuste/illégale des ressources de l'État par les partis en place. Toutefois, si le but est de renforcer l'interaction entre les partis politiques et l'électorat, pour encourager un débat politique animé et la confiance du public dans les partis, il peut être plus utile de proposer un financement en dehors des périodes électorales. On peut contester qu'il y a peu d'intérêt à soutenir les campagnes électorales sur le vif, si les partis n'ont pas engagé avec le public des débats au sujet de leurs préférences.

D'autre part, l'argent seul ne suffira pas à ce que les partis engagent des débats politiques, et l'expérience de nombreuses démocraties émergentes montre que la plupart des partis ont tendance à hiberner entre deux élections. Dans de telles circonstances, le fait d'introduire un financement public peut accroître l'importance de l'argent dans la politique des partis et le détournement des fonds politiques. Ces réformes devraient donc être associées à un contrôle strict et il peut être utile de préciser ce pour quoi les fonds peuvent être dépensés. Un manque de données nous amène à nous garder de tirer des conclusions sur le caractère commun de chaque système dans sa globalité, mais les informations disponibles indiquent que près des deux tiers de tous les pays qui utilisent des fonds publics mettent à disposition des fonds à la fois pour des activités liées à une élection et pour celles hors du cadre électoral. Peu de pays offrent exclusivement un soutien hors du cadre électoral.

Le choix des activités devant être ciblées par le financement public dépend des objectifs que le financement est fixé d'atteindre. Soutenir les campagnes électorales peuvent aider à harmoniser les conditions de concurrence et aider les électeurs à faire des choix éclairés. Soutenir les activités courantes des partis peut aller en faveur de l'institutionnalisation du parti et, à plus long terme, à la prise en compte des opinions de l'électorat. Il peut sembler idéal d'utiliser les deux types de financement, mais cela ferait peser une charge accrue sur les caisses de l'État. Ceci peut expliquer pourquoi le groupe de pays qui ne soutiennent que les activités de campagne concerne presque exclusivement des démocraties émergentes.

Tableau 8. Types d'activités subventionnées

| Activité pour laquelle un financement est prévu | Observation | Exemple |
|--|---|---------------------------------------|
| Campagnes électorales | La forme la plus courante du financement public (pouvant identifier ou non des formes spécifiques autorisées de dépenses) | Albanie, Honduras, République Tchèque |

³⁶ Federal Election Commission (2009).

| | | |
|----------------------------------|--|-------------------------|
| | de campagne) | |
| Activité courante des partis | Visant aux activités hors du cadre électoral comme l'administration des partis et l'accès au citoyen | Finlande, Samoa, Suisse |
| Activités spécifiques des partis | Financement consacré par exemple à la recherche ou au développement international | Suède, Pays-Bas, Mexico |

5. Les types de financement public

Il faut faire une grande différence entre *les financements direct et indirect*. Dans le premier cas, l'argent est remis directement au parti politique (ou un candidat, voir ci-dessous). Ce type de financement donne un maximum de libertés au parti politique dans le contrôle de la manière dont ces fonds sont utilisés. Par ailleurs, le bailleur ne contrôle pas l'utilisation des fonds décernés directement, quoique de tels contrôles puissent être introduits par l'instauration de restrictions spécifiques concernant les dépenses (voir ci-dessous).

Le financement indirect signifie normalement que les partis politiques (ou candidats) ont accès à des services gratuitement ou à coût réduit. La forme la plus courante de financement indirect est l'accès subventionné aux médias. Ceci est normalement limité aux périodes électorales et aux médias qui ressortissent du domaine public. Le but est d'augmenter les chances de tous les partis politiques pour parvenir à l'attention de l'électorat, et ainsi à harmoniser les conditions de concurrence.³⁷ D'autres formes de financements indirects comprennent l'usage officiel de ressources d'État (transport, bureaux, systèmes d'affranchissement, etc.) à des fins de campagne ou d'activités courantes.³⁸ Ce qui constitue un élément moins courant à l'extérieur des démocraties établies ce sont les déductions fiscales, destinées soit aux partis politiques eux-mêmes soit à ceux qui contribuent à en remplir les caisses.

Le financement indirect des partis politiques peut être un bon moyen de garantir que l'aide soit utilisée dans le but prévu. Il peut réduire la tentation des partis politiques d'accepter le financement privé qui vient avec son lot d'obligations, et il peut contribuer à harmoniser les conditions de concurrence de manière plus efficace que le financement direct. Là où un parti unique domine la scène politique, le financement direct, par exemple, ne peut pas garantir l'accès aux médias si ces médias n'agissent pas de manière indépendante. Si, en revanche, on leur accorde un temps d'antenne gratuit, ce problème est réduit.

Tableau 9. Types de financement indirect³⁹

| Type de financement indirect | Exemple de pays |
|--|-----------------|
| Exonération de taxes / avantages fiscaux | Australie |

³⁷ Parfois, la possibilité d'accéder aux médias publics est assortie d'une interdiction pour les partis politiques d'utiliser la publicité dans les campagnes. Dans ce cas, on peut dire que le financement indirect limite le rôle de l'argent dans les élections.

³⁸ À ne pas confondre avec l'utilisation non-officielle (ou le détournement) de ressources publiques par les partis en place ou les dirigeants.

³⁹ Ce tableau repose sur les sources suivantes : Nassmacher (2003b) p. 37, Australian Government (2008) p.29, Pildat (2005)p 10f, Ikstens, Smilo et Walecki (2002) p. 34 et 44, Nassmacher (2009) p. 299 et OSCE/ODIHR (2007b) p. 15.

| | |
|--|--------------------------|
| Accès aux médias gratuit / subventionné | Nouvelle-Zélande Inde |
| Transport gratuit / subventionné | Moldavie |
| Impression / distribution de documents | Espagne |
| Libre usage des biens de l'État | Hongrie |
| Bureaux de partis gratuits ou subventionnés | Italie |
| Exemption des dépôts des candidats | Kazakhstan |
| Soutien aux parlementaires ou aux groupes au sein du Parlement | Royaume-Uni |

6. Mécanismes de distribution

La question qui revient le plus souvent est celle sur la manière dont le financement public devrait être distribué ou la hauteur des fonds qui devraient être octroyés à chaque parti politique ou candidat. Deux principes généraux peuvent être discernés. Le premier est que tous les participants devraient recevoir le même montant de financement, pour assurer que les conditions de concurrence soient égalitaires. Selon cette notion, chaque participant devrait bénéficier de l'égalité des chances à concourir et le financement prévu ne devrait donc pas varier de l'un à l'autre. Des systèmes de distribution fondés sur l'égalité complète sont parfois utilisés pour les candidats, moins souvent pour les partis politiques.⁴⁰ Le deuxième principe repose sur le fait que les fonds perçus par les candidats doivent dépendre du soutien sur lequel ils comptent au sein de l'électorat. Cette formule se fonde sur l'idée que le financement public ne devrait pas affecter le processus politique d'une manière non conforme à la volonté du peuple. La conséquence pratique en est que les participants devraient recevoir une part des fonds publics qui serait proportionnelle au soutien que le candidat aurait reçu de l'électorat. Ce soutien est normalement mesuré par le nombre de voix recueillies ou des sièges remportés lors des dernières élections (pour le financement des activités courantes des partis politiques et pour le financement de la campagne octroyé avant les élections) ou à l'issue d'élections qui viennent d'avoir lieu (pour le financement de campagne octroyé après l'élection). Le calcul de l'aide basée sur le nombre de voix peut être considéré comme préférable dans le cas où est utilisé un système électoral qui ne soit pas proportionnel, comme le système First-Past-the-Post.⁴¹ Une critique qui a été émise à l'encontre d'une distribution de fonds reposant sur les résultats précédents tient à ce qu'une telle distribution n'autorise pas de changements dans le soutien du public entre deux élections, et en particulier qu'elle n'autorise pas l'émergence de nouveaux partis politiques. Tham a, par exemple, affirmé que, dans le cas de l'Australie, ce système « signifie inévitablement que les partis établis

⁴⁰ Un financement des partis politiques égalitaire a été mis en application dans des pays comme le Tchad, le Gabon, la Thaïlande et l'Azerbaïdjan. Ohman (1999) p. 26, International IDEA (2003), p. 213ff.

⁴¹ Nassmacher (2009) p. 317.

jouissent d'un avantage financier supérieur à ceux des partis plus récents ». ⁴²

Donner à tous les partis le même montant permettra de réduire la domination des grands partis en politique, et cela peut être particulièrement important lorsque le parti au pouvoir domine la scène politique (dans ces pays, la répartition proportionnelle peut, en fait, rendre les conditions de concurrence *moins* équitables). L'utilisation d'une distribution proportionnelle a également été critiquée parce qu'elle rendait plus difficile l'introduction de nouveaux partis, mais ce système a aussi ses avantages. Cela signifie qu'il y a davantage d'argent alloué aux partis réellement soutenus par l'électorat (le financement est alors considéré non pas comme un droit des partis individuels, mais comme un privilège qu'ils ont besoin de remporter). Les systèmes non proportionnels peuvent également conduire à des partis politiques uniquement constitués en vue de bénéficier de ce financement.

La plupart des pays utilisent une combinaison, une partie des fonds disponibles étant distribuée à part égale entre tous les partis, tandis que le reste est réparti proportionnellement. Environ 80% de tous les pays fournissant une assistance directe (et pour lesquels des données sont disponibles) utilisent cette méthode, en fondant normalement la distribution sur les résultats de l'élection précédente. Avec de telles combinaisons, il devient très important de connaître la part du financement public total calculé en proportion, et ceci varie considérablement suivant les pays. Le tableau 10 donne quelques exemples de la façon dont ces distributions ont été calculées. ⁴³

Tableau 10. Calcul de la distribution dans différents pays

| Pays | Part proportionnelle ⁴⁴ | Part égale |
|-----------------------------------|------------------------------------|------------|
| Tchad, États-Unis, France, Canada | 0 % | 100 % |
| Lesotho | 50 % (c) | 50 % |
| Bosnie-Herzégovine, Macédoine | 70 % (s) | 30 % |
| Colombie, Mexico | 90 % (v) | 10 % |
| Tunisie, Danemark, Italie, Maroc | 100 % (v) | 0 % |

Il existe d'autres alternatives. Aux Maldives, les partis politiques reçoivent un financement en fonction de leur nombre de membres. Bien que cela ait conduit à la situation inhabituelle dans laquelle le parti du gouvernement n'est pas le principal bénéficiaire du financement public, le système risque de créer une structure d'incitations déséquilibrée pour le recrutement des membres. ⁴⁵

Une autre option consiste à baser la répartition sur les sommes que le parti ou le candidat sont

⁴² Tham (2007) p.23. Cité avec l'autorisation de l'auteur. Cette question est traitée plus loin.

⁴³ Notez que les formules de distribution ont pu changer dans certains pays depuis la publication des sources utilisées pour ce tableau. Les sources utilisées sont les suivantes : Ohman (1999) p. 8f et 28, Nassmacher (2009) p.314. (le financement pour les congrès des partis politiques aux États-Unis est réparti à parts égales), Casas-Zamora (2005) p.34, EISA (2006), Ikstens, Smilov et Walecki (2002) p.23, Transparency International et le Centre Carter (2007) p. 51, Lujambio (2002), Damgaard (2006) p. 284, Utter et Strickland (2008) p. 104, Treneska (2007) p. 111 et Elobaid (2009) p. 84.

⁴⁴ « v » se réfère à un financement proportionnel au nombre de voix recueillies par le parti politique, alors que le « s » se réfère à un financement proportionnel aux sièges détenus par le parti, et « c » au nombre de candidats présentés.

⁴⁵ The Maldivian (2009).

capables de collecter, souvent appelés *fonds de contrepartie*, comme c'est le cas aux États-Unis et en Allemagne⁴⁶ Dans ce système, l'État fait correspondre chaque dollar recueilli à un certain pourcentage ou jusqu'à un plafond fixé (250 dollars US pour les élections primaires présidentielles).⁴⁷ L'un des avantages est que cela permet un financement public en accord avec le soutien (financier) recueilli par les concurrents auprès du public et que cela encourage également les candidats à déclarer les contributions reçues, renforçant ainsi la transparence. S'il n'est pas associé à un plafond pour les contributions privées, il encourage toutefois la déclaration des cotisations privées fictives, ce qui peut être très difficile à détecter dans les démocraties émergentes en raison de la faiblesse des compétences des contrôleurs du financement politique. Certains pays prévoient aussi un financement sur la base du nombre de candidats présentés par parti politique pour une élection. Ceci peut être considéré comme une mesure raisonnable pour renseigner sur le degré d'implication du parti dans la campagne. Cela ne veut cependant en soi rien dire sur le soutien populaire dont jouissent les partis respectifs.

Tableau 11. Bases de formules pour la distribution

| Bases de formules pour la distribution | Observation | Exemple ⁴⁸ |
|---|--|-----------------------------|
| Pourcentage des voix recueillies | Lors des élections précédentes ou d'élections pour laquelle le financement est réparti (ceci n'est possible que pour des financements sous forme de remboursement) | Andorre, Italie, Costa Rica |
| Sièges remportés dans les organismes élus | Si cela repose sur les sièges gagnés lors des élections précédentes, cela ne prend pas en compte les changements dans le soutien public entre deux élections | Bénin, Bulgarie, Finlande |
| Nombre de candidats présentés | Peut créer une incitation pour les partis à présenter des candidats dans le seul but d'obtenir des financements | Cap Vert, France (mix) |
| Nombre de membres du parti politique | Les listes de membres de parti sont souvent peu fiables, surtout dans les démocraties émergentes | Maldives, Allemagne (mix) |
| Fonds de contrepartie | Le montant que chaque parti reçoit dépend du montant qu'il a collecté en privé | États-Unis, Canada |

Niveau de financement public

⁴⁶ Casas-Zamora (2005) p.34.

⁴⁷ Federal Election Commission (2009) p. 2.

⁴⁸ Outre les cas mentionnés dans cette partie, l'information provient de International IDEA (2003) p. 209ff.

Un sujet connexe concerne la relation entre public et privé. Nassmacher a noté que « parce que les partis ne peuvent pas devenir des organismes publics mais doivent rester des organismes privés, **le financement public ne devrait couvrir les dépenses des partis que partiellement** ». ⁴⁹ La nécessité de trouver un équilibre entre financements public et privé est désormais une idée commune presque entièrement acquise, autant qu'il est possible de l'être dans le débat sur le financement politique. ⁵⁰ Une telle combinaison est aujourd'hui aussi la forme la plus courante de la structure du financement à son niveau mondial.

Cependant, il n'existe pas de consensus sur ce que cet équilibre devrait être. Il n'est pas toujours facile d'estimer la proportion du revenu du parti qui provient de sources publiques, dans la mesure où les informations disponibles ne sont pas toujours fiables et dans la mesure où revenus privés et publics peuvent être définis de façons différentes. Cependant, en Espagne et au Mexique, les partis dépendent pour environ 90% du financement de l'État, alors qu'en Egypte les montants de financement public sont si faibles qu'ils sont considérés comme « symboliques ». ⁵¹ Le financement public relèvent alors plus d'une comédie donnant l'apparence d'un jeu à égalité que de sérieuses réformes visant à l'égalité politique. La dépendance vis-à-vis du financement public a aussi eu tendance (du moins en Europe) à varier selon le type et l'idéologie des partis politiques, bien qu'il y ait eu des variations importantes au cours des dernières décennies. Les petits partis politiques ont tendance à dépendre du financement public beaucoup plus que les grands. ⁵²

Tableau 12. Degrés du financement public dans différents pays ⁵³

| Pas de financement public | Financement privé dominant | Financements public et privé à parts égales | Financement public dominant | Financement public exclusif |
|----------------------------------|-----------------------------------|--|------------------------------------|------------------------------------|
| Afghanistan | Royaume-Uni | Danemark | Autriche | Ouzbékistan ⁵⁴ |
| Bahamas | États-Unis | France | Suède | |
| Ghana | Italie | Japon | Hongrie | |
| Nouvelle-Zélande | Australie | | Mexique | |
| | Égypte | | Portugal | |
| | | | Espagne | |

7. Délais de distribution

Le financement qui vise à soutenir des campagnes électorales est octroyé directement avant et/ ou

⁴⁹ Nassmacher (2003a) p. 14, italiques dans l'original.

⁵⁰ Voir par exemple van Biezen (2003) p. 13, ainsi que les déclarations de Carter Center/ Organisation des États américains et du Conseil de l'Europe dans le tableau 1.

⁵¹ Ammar (2009) p. 60.

⁵² Nassmacher (2009) p.318ff.

⁵³ Les sources sont les suivantes : Ortin et Schultz (2000) p. 2, Tham (2007), GRECO (2009b) p. 6 et Walecki (2006) p. 4.

⁵⁴ Lors des élections présidentielles très critiquées de 2007 en Ouzbékistan, les candidats n'étaient pas autorisés à collecter des fonds privés ni à utiliser leurs propres ressources pour la campagne. OSCE/ODIHR (2007) p. 4.

après les élections. Si les fonds sont octroyés *avant une élection*, ils peuvent être utilisés pour financer la campagne directement, mais si le financement utilisé est proportionnel, il devra (normalement) être fondé sur les résultats atteints précédemment par le parti politique ; ce qui peut entraver que l'évolution du soutien public vers des partis différents ne se répercute pleinement sur le résultat des élections.⁵⁵ Le report de la distribution du financement public juste avant le jour du scrutin a aussi été utilisé par des régimes non démocratiques pour saper l'efficacité de l'opposition.⁵⁶ En revanche, le financement peut être octroyé à titre de *remboursement après les élections*. Cela permet que les montants soient ajustés par la performance qu'ils ont atteinte dans la course électorale qui vient de s'achever, et les fonds de contrepartie peuvent également être utilisés pour renforcer les liens entre les partis et leurs sympathisants. Un autre avantage est que les fonds peuvent être suspendus si le parti politique ou un candidat omet de se conformer aux exigences de publicité comptable.

Toutefois, octroyer un financement de campagne après les élections signifie souvent que les partis politiques ont besoin d'emprunter de l'argent pour couvrir leurs frais de campagne. Cela peut entraîner des difficultés pour les partis qui ne peuvent pas présenter de garanties pour de tels prêts, en particulier dans les situations où le résultat électoral est difficile à prévoir. Dans les régions où le secteur bancaire est peu développé, un tel système peut également être un obstacle significatif pour les petits partis, et peut augmenter le recours à quelques riches bienfaiteurs. Le financement indirect tel que l'accès aux médias peut être mis à disposition avant les élections pour aider à atténuer ces problèmes, et le financement direct peut bien sûr être octroyé à la fois avant et après les élections. Naturellement, on peut créer des systèmes dans lesquels une partie des fonds peuvent être octroyée avant les élections, et une partie après.⁵⁷

Le *financement continu* est normalement assuré sur une base annuelle ou plus fréquemment (sur une base trimestrielle en Bulgarie au Canada et en Croatie. Les critères principaux en sont que la disposition de ce financement soit prévisible et régulière. Une option moins appropriée consiste à exiger du financement public qu'il soit octroyé sur une base *ad hoc*, comme cela a été le cas au Brésil au Tchad, et au Gabon.⁵⁸

Tableau 13. Délais de distribution

| Délais de distribution | Observation | Exemple |
|------------------------|--|--------------------------|
| Avant élection | La formule de répartition doit normalement se fonder sur les résultats antérieurs | Argentine, Russie |
| Après élection | Peut être désavantageux pour les partis politiques et les candidats qui rencontrent des difficultés à lever des fonds à l'avance | Canada, Colombie, France |
| Entre deux élections | Utilisé (normalement) pour aider les activités non-électorales des partis | Irlande, Cap |

⁵⁵ Une exception en est le financement reposant sur le nombre de candidats présentés par un parti politique. International IDEA (2003) p. 211.

⁵⁶ Ce fut le cas lors des élections présidentielles de 1996 en Guinée équatoriale, où une grande partie du financement n'a été fournie que quatre jours avant les élections. Ohman (1999) p. 9.

⁵⁷ C'est le cas en Bolivie. Voir Lee van Cott (2003) p. 35.

⁵⁸ International IDEA (2003) p.214 and Ohman (1999) p.26.

| | | |
|-----------------------|------------|----------------|
| (financement continu) | politiques | Vert, Portugal |
|-----------------------|------------|----------------|

Utiliser le financement public comme mesure incitative à la réforme

Bien que le financement public soit le plus souvent introduit pour atteindre les objectifs débattus précédemment dans cette étude, il est parfois également utilisé pour atteindre d'autres objectifs. Le plus courant est d'accroître la transparence et le contrôle sur les revenus et les dépenses des candidats. Afin de bénéficier de fonds publics, les partis politiques et les candidats (même si certains pays comme la Finlande, la Suède et la Namibie forment des exceptions) doivent rendre normalement compte de comment les deniers publics sont utilisés. Dans plusieurs pays, les exigences de déclaration sont étendues pour couvrir également les fonds privés. La menace de retrait de tout financement public peut être considérée comme l'un des outils les plus importants pour assurer la conformité avec les exigences de déclaration pour les partis politiques et les candidats.⁵⁹

Un autre objectif courant du financement public est de réduire le niveau des dépenses électorales en reliant l'octroi de ce type de financement à des limitations de dépenses. Ceci est utilisé pour les élections présidentielles aux États-Unis, et le président Barack Obama a été le premier candidat à refuser le financement public, ce qui lui a permis de soulever en toute légalité des sommes sans précédent pour sa campagne

Il existe également d'autres possibilités. En 1988, la France a mis en relation une part de son financement public à l'exigence d'égalité des sexes. Si un parti politique présente une différence entre les sexes de plus de 2 % entre les candidats, le parti perd un pourcentage de son financement public correspondant à la moitié de cette différence.⁶⁰ Son effet n'en est pas entièrement prouvé. Alors qu'il est vrai que la part des femmes à l'Assemblée nationale a augmenté en passant d'une part abyssale de 4% en 1980 à 18% en 2009, d'autres facteurs contribuent à expliquer cette évolution.⁶¹ Les partis politiques ont également quelque peu tardé à s'adapter à ces règles, conduisant à une perte collective de 7 millions d'€ pour leur part de financement public entre 2003 et 2007.⁶² Une approche similaire a été adoptée en Croatie en 1993, avec une majoration de 10 % du financement public devant être mise à disposition des partis politiques pour chaque candidat élu parlementaire du « sexe sous-représenté ». Là encore, on peut débattre des effets de cette réforme. Bien que la représentation des femmes ait augmenté en 1992, 1995 et 2000 en passant respectivement de 5% à 8% puis à 23%, il existe de nombreux facteurs qui peuvent expliquer ce phénomène, notamment le fait que les élections de 1992 ne sont que les deuxièmes élections multipartites en Croatie depuis l'indépendance du pays. En outre, on n'a pas noté de nouvelles améliorations dans la représentation des femmes lors des deux élections les plus récentes.⁶³

⁵⁹ Dans des pays comme le Liban, la crainte que l'introduction d'un financement public ne s'accompagne d'exigences d'une plus grande transparence a été un facteur important de l'origine des décisions pour éviter de telles réformes. Sarkis-Hanna et Ekmekji-Boladian (2009) p. 72.

⁶⁰ GRECO (2009) p. 6. Pour plus d'information voir Ballington (2003) p. 165f.

⁶¹ Stokes (2005) p. 160 et IPU (2009b).

⁶² GRECO (2009) p.6.

⁶³ Šinko (2009), p. 4, 14.

Problèmes potentiels

Introduction

Jusqu'à présent, nous avons discuté des objectifs des systèmes de financement public et comment ces systèmes peuvent être conçus. Des inconvénients possibles à l'application de ce type de financement ont été identifiés, mais il nous faut maintenant nous attacher directement aux problèmes potentiels liés au financement public. Comme pour les objectifs exposés ci-dessus, nous prendrons comme point de départ les problèmes qui ont été identifiés dans les écrits existants.⁶⁴

⁶⁴ Le tableau utilise les sources suivantes : Neill (1998) p. 91f, Nassmacher (2003a) p. 8, Casas-Zamora (2008) p. 11, Australian Government (2008) p. 35, ACE (2009).

Tableau 14. Les problèmes potentiellement rencontrés avec le financement public

| Neill report | Nassmacher | Casas-Zamora | Commission d'enquête mixte du Parlement | Encyclopédie ACE |
|---|--|--|--|---|
| <p>Les contribuables ne devraient pas être contraints à contribuer à l'appui des partis politiques ayant des perspectives et des politiques avec lesquelles ils sont en profond désaccord.</p> <p>Cela pourrait entraîner que le système de partis existants (...) se rigidifie, avec des partis existants généreusement pris en charge par les deniers publics, mais avec de nouveaux partis jugeant qu'ils doivent rudement batailler pour percer.</p> <p>Si les partis politiques devaient devenir dépendants des subventions de l'État, ils</p> | <p>L'indépendance des partis peut être compromise par la dépendance financière vis-à-vis des deniers publics. C'est un problème majeur dans les pays en période de transformation, et où les partis dominants sont au pouvoir.</p> <p>Les décisions concernant le montant et l'affectation des fonds publics peuvent s'avérer injustes pour les partis d'opposition.</p> <p>Les sondages d'opinion ont montré que les subventions financières pour les partis sont extrêmement impopulaires auprès des citoyens ordinaires.</p> | <p>[Le financement public] ne remplace pas les dons privés et a une efficacité limitée contre la corruption.</p> <p>[Il] étouffe la compétition électorale et rigidifie le système des partis.</p> <p>[Il] offre aux parties des ressources qui compromettent l'intégration sociale, la démocratie interne et l'autonomie.</p> | <p>Il peut compromettre l'indépendance des partis et les rendre dépendants de l'État.</p> <p>Il peut les conduire à ignorer leurs membres et plus largement la société civile.</p> <p>Les décisions concernant le montant et la répartition du financement peuvent être inéquitables pour les partis plus petits, plus récents et/ ou les partis de l'opposition.</p> <p>Il peut enraciner la position des principaux partis et rigidifier le système des partis.</p> <p>Les sondages d'opinion indiquent que le financement public peut être très impopulaire auprès des citoyens</p> | <p>Le financement public augmente la distance entre les élites politiques (la direction du parti, les candidats) et les citoyens ordinaires (membres du parti, sympathisants, électeurs)</p> <p>Le financement public conserve un statut quo qui maintient les partis et les candidats établis au pouvoir</p> <p>Au travers des fonds publics, les contribuables sont obligés de soutenir des partis politiques et des candidats dont ils ne partagent pas les points de vue</p> <p>Les fonds publics destinés aux partis politiques et aux candidats utilisent l'argent destiné aux écoles et aux hôpitaux pour le donner aux riches politiciens</p> <p>Ce sont aussi bien les partis politiques que les candidats qui prennent les décisions et obtiennent de</p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|--|
| <p>pourraient être tentés (...) d'abandonner les efforts acharnés menés aujourd'hui par certains d'entre eux pour recueillir des fonds auprès du peuple (au moyen de tirages au sort, de tournois de whist, fêtes de jardin et ainsi de suite)</p> <p>[Le financement public pourrait], de fait, faire des partis une partie constituante de l'État. Au lieu de représenter les citoyens <i>auprès de</i> l'État, les partis auraient la tentation de représenter l'État <i>auprès</i> des citoyens.</p> | | | <p>ordinaires qui peuvent le peuvent le percevoir comme une subvention politique voire un délit [sic].</p> <p>Les citoyens peuvent ne pas être d'accord sur le fait que les partis politiques soient une haute priorité en termes de dépenses publiques.</p> | <p>l'argent</p> <p>Les partis politiques risquent de devenir des organes de l'État plutôt que des membres de la société civile</p> |
|--|--|--|--|--|

À partir du tableau 14, on peut dégager que ce sont là quelques-uns des problèmes potentiels les plus souvent cités concernant le financement public des partis politiques et / ou des candidats :

- *Déconnexion / étatisation* (les partis politiques perdent leur connexion au peuple)
- *Pétrification / sclérose* (le système des partis ne parvient pas à s'adapter aux nouvelles tendances en matière de soutien)
- *Domination* (les partis du gouvernement peuvent utiliser les fonds publics pour consolider leur position)
- *Impopularité* (le financement public des partis politiques et des campagnes est tout simplement impopulaire)

Malheureusement, la majorité des études sur les problèmes concernant le financement public se rapportent exclusivement aux démocraties établies, et nous avons donc très peu de connaissances sur les effets et les problèmes éventuels suscités par le financement public dans d'autres parties du monde.

La déconnexion vis-à-vis des membres et de leur soutien

Si les partis politiques bénéficient d'un financement suffisant de l'État, il est à craindre qu'ils ne soient plus obligés de solliciter l'appui de leurs membres, et donc qu'ils n'attachent moins de prix à répondre à leurs aspirations. Les partis peuvent finir par représenter davantage l'État que les concitoyens. Genckaya a fait valoir qu'« en Turquie, l'aide directe de l'État a rendu les partis politiques éligibles économiquement dépendants vis-à-vis de cette source de fonds » et Nassmacher a souligné que :

« Si la transition initiale vers la démocratie appelle à une injection massive d'argent public dans les coffres du parti, le régime de financement politique devrait prévoir des subventions devant être résiliées ou réduites après un certain laps de temps. Si les partis ne développent pas de liens permanents avec des parts de la société civile, ils ne contribueront pas à une démocratie durable. De même, si un tel lien ne produit pas de récompenses financières, à la longue, il ne connaîtra pas d'enracinement suffisamment profond ». ⁶⁵

Le financement public a été utilisé dans de nombreux pays sur une période si courte que les résultats ne peuvent pas encore être visibles. Il existe aussi tellement de facteurs influençant les activités des partis politiques que les corrélations simples sont difficiles à établir (on note une réduction significative des membres de parti dans la plupart des démocraties bien établies, indépendamment de leur réglementation applicable au financement politique). Une étude fait état que dans les démocraties occidentales, l'introduction d'un financement public ne semble pas avoir affecté la croissance ou le déclin concernant l'adhésion à un parti.⁶⁶ Comme cela a été souligné précédemment, *comment* un système de financement public est conçu peut avoir autant de répercussions sur ses effets que *si* un financement public existe ou non. Si la déconnexion des

⁶⁵ Genckaya (2009) p. 49 et Nassmacher (2003a) p. 15. Au Mozambique, les deux factions en guerre civile ont reçu de millions de dollars de don pour garantir leur participation pacifique aux élections de 1994. Ohman (1999) p. 15f.

⁶⁶ Pierre, Svåsand et Widfeldt (2000) p. 18.

partis politiques et des candidats vis-à-vis de leurs membres et de leurs sympathisants reste une préoccupation majeure, l'utilisation de fonds de contrepartie et de crédits d'impôt dans le cas de contributions (plus petites) pour encourager la participation du public peut constituer une solution.⁶⁷

Pétrification du système des partis

Un argument souvent avancé contre le financement public est qu'il peut fermer le système de parti à de nouveaux venus et / ou conduire à un « gel » de la force relative des partis politiques parlementaires, connu sous les termes de pétrification ou de sclérose du système des partis. Pour reprendre les mots d'un spécialiste, « [c]omme l'allocation des fonds est en quelque sorte fondée sur les résultats des élections précédentes, les partis qui ne participaient pas à la dernière élection – le cas classique des nouveaux partis - seront désavantagés. Ainsi, l'introduction de subventions de l'État est une caractéristique plus avantageuse pour les grands partis que pour les petits partis ». ⁶⁸ Toutefois, une étude récente sur 25 démocraties a montré que « [n]ulle part, les subventions publiques n'ont contribué à une fermeture ou au gel (c'est-à-dire la sclérose / pétrification) du système des partis ». ⁶⁹ Puisque que de nombreux systèmes de partis européens sont restés remarquablement stables au cours de la période de l'après-guerre, cette pétrification a commencé *avant* que les systèmes de financement public soient introduits. ⁷⁰

Solidification du pouvoir en place

Un argument connexe est que le financement public peut servir à consolider la domination d'un parti politique, particulièrement (mais pas uniquement) dans les démocraties émergentes. Alexander a noté que « [l]e financement public peut ajouter à la puissance du gouvernement si le parti au pouvoir prend le contrôle sur le financement de son opposition. Les avantages résultant du fait d'être au pouvoir s'étendent aux formules utilisées pour déterminer qui obtient un financement public et dans quelles conditions ». ⁷¹ Dans le cas de la Tanzanie, il a été affirmé que la domination du CCM au pouvoir « aura tendance à s'aggraver tant que les partis parlementaires en Tanzanie auront droit à un financement public (...) [et que le CCM a] obtenu de ces fonds la part du lion ». ⁷² Un autre cas intéressant est l'Afrique du Sud, où il est douteux que le financement public octroyé serve à accroître le pluralisme politique étant donné que l'ANC au pouvoir reçoit près de deux tiers des fonds publics distribués. ⁷³

Bien sûr, nous ne devons pas exagérer l'importance de l'argent dans l'issue favorable aux élections, et ce, même dans les démocraties émergentes. En utilisant les données de 2000, Saffu a noté que « Les inégalités flagrantes des ressources entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition, montrées par la capacité d'un parti au pouvoir à dépenser davantage que tous les partis d'opposition réunis atteignant un 15 à 1, comme au Ghana, et probablement des plus grandes marges au Kenya, et jusqu'à un 30 à 1 au Sénégal (...) affecte l'équité ou la qualité démocratique des élections ». ⁷⁴ Bien que ceci puisse être vrai, il convient également de noter que, depuis 2000,

⁶⁷ Pinto-Duschinsky (2002b) p. 27.

⁶⁸ Bolin (2007) p. 6.

⁶⁹ Nassmacher (2009) p. 361. Walecki a fait des constatations similaires en Pologne. Walecki (2006) p. 6.

⁷⁰ Nassmacher (2003b) p. 134. Voir aussi Casas-Zamora (2005) p. 41ff.

⁷¹ Alexander (1989) p. 18.

⁷² Liviga (2009) p. 14.

⁷³ Idasa (2003) p. 9.

⁷⁴ Saffu (2003) p. 29. Saffu a utilisé des données communiquées par Mouhamet Fall.

les partis gouvernementaux ont perdu les élections dans l'ensemble de ces trois pays.⁷⁵

C'est une mesure très impopulaire

Un autre problème avec le financement public, c'est qu'il a tendance à être très impopulaire auprès du public, qui ne voit pas pourquoi ses impôts devraient servir à payer pour les activités des partis politiques ou des candidats. Dans les démocraties émergentes, il est particulièrement difficile de plaider pour diriger les fonds dans les mains de politiciens et de leur parti politique au détriment de l'éducation, des soins de la santé ou de la production alimentaire.

Une étude constate que « l'opinion est fortement répandue selon laquelle un pays comme le Pakistan, où plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté et qui a des ressources financières limitées, ne peut pas se permettre de dépenser d'énormes sommes d'argent pour le financement des partis politiques et des candidats ».⁷⁶ Comme en fait état Pinto-Duschinsky, « dans la plupart des pays, l'aide de l'État a été populaire auprès de la classe politique et très impopulaire auprès des électeurs ».⁷⁷

Peut-être qu'il convient d'attacher moins de poids à l'opinion publique si le financement public remplit véritablement les objectifs fixés. Il n'existe cependant aucun consensus pour déterminer si tel est bien le cas. Un spécialiste de premier ordre a déclaré que « l'expérience de nombreux pays montre que le financement public ne satisfait pas aux exigences des dirigeants de parti de toujours plus de fonds et il existe peu d'indication que cela réduise l'incitation à recourir à des contributions issues de la corruption ».⁷⁸ Par ailleurs, le rapport Neill a révélé que nombreux sont ceux qui sont en faveur de l'affirmation selon laquelle « quels que soient les inconvénients entraînés par l'aide de l'État, son octroi a eu dans leur pays pour effet de rendre le processus politique nettement plus propre qu'il ne l'aurait été autrement ».⁷⁹ Un autre rapport sur le Mozambique a constaté qu'octroyer « un financement public adéquat pour les partis politiques en temps voulu limite les risques d'affrontements violents et élimine en partie les nécessités des anciens combattants à recourir aux anciennes méthodes pour obtenir un financement au moyen de méthodes violentes ».⁸⁰

Nassmacher a cependant sans doute raison lorsqu'il déclare que « [l]es impacts du financement public ont été étudiés pour seulement quelques pays », et que des recherches supplémentaires sont nécessaires avant que les effets des systèmes de financement public ne se fassent voir dans la plupart des pays.⁸¹

Augmentation des dépenses de campagne

Bien que cela ne soit normalement pas répertorié comme un problème ayant trait au financement public (dans la mesure où c'est plutôt la négation d'un avantage proposé qu'un problème distinct, voir tableau 2), la possibilité d'un financement public pour aider à réduire l'importance de l'argent en politique représente un autre centre d'intérêt. Dans certaines régions, l'une des raisons invoquées pour réglementer le financement politique a été la tentative de réduire les sommes dépensées lors des campagnes électorales. Si un financement public suffisant est combiné avec

⁷⁵ Sénégal en 2000, Kenya en 2002 et partiellement en 2007 et Ghana en 2000 et de nouveau en 2008.

⁷⁶ Pildat (2005) p. 19.

⁷⁷ Pinto-Duschinsky (2002a) p. 78.

⁷⁸ Pinto-Duschinsky (2002a) p. 23.

⁷⁹ Neill (1998) p. 91.

⁸⁰ Dahl et Tello Castro (2006) p. 113.

⁸¹ Nassmacher (2009) p. 24.

une limitation de dépenses strictement appliquée, il peut réduire les dépenses de campagne d'une manière générale. Toutefois, les limitations de dépenses sont souvent difficiles à appliquer. Une étude récente montre que les pays ayant des niveaux élevés de financement public ont aussi tendance à avoir des niveaux élevés de dépenses de campagne.⁸² Pinto-Duschinsky a ajouté qu' « un parti ou un candidat qui obtient des fonds publics, sachant fort bien que ces sommes sont également accessibles à ses concurrents, ne s'arrêtera donc pas dans sa recherche de plus d'argent pour dépenser sans compter et déjouer ses adversaires politiques ».⁸³

Recommandations

À ce stade il devrait être clair que cette étude ne recommande pas de solutions à taille unique. Toutefois, certaines conclusions peuvent être tirées sur les enseignements à tenir en compte lors de la conception et de l'application de l'aide publique aux partis politiques et aux campagnes électorales.

- Les législateurs envisageant l'introduction d'un financement public ou la modification des systèmes existants devraient examiner attentivement quels objectifs ils cherchent à atteindre par ces réformes. Les expériences d'autres pays peuvent être très utiles pour la conception d'un système de financement, mais les législateurs doivent être conscients que d'autres pays peuvent tenter de remédier à des problèmes perçus différents.
- Un dialogue étroit avec les acteurs eux-mêmes est essentiel pour guider le processus. Un conseil important est d'identifier de manière concertée les problèmes qu'un tel système pourrait soulever, et de laisser ces conclusions guider la façon dont le système est appliqué.
- Une fois les objectifs identifiés, la structuration du système doit prendre en compte les particularités des structures politiques, notamment celles du système électoral, des relations de pouvoir, et de la nature du système des partis politiques.
- Ne pas attendre des financements publics qu'ils guérissent tous les maux qu'ils sont censés cibler ; et s'attendre à ce que la majorité des effets prennent du temps. Garder un œil sur les effets pervers du financement prévu.
- Être prêt à faire des modifications du système s'il s'avère contre-productif, inefficace ou simplement trop impopulaire.
- Les politiciens devront justifier les fonds qu'ils reçoivent en s'engageant dans une politique responsable. L'accès aux fonds publics devrait être considéré comme un privilège que les partis et les candidats aux élections (dans leur ensemble) acquièrent à travers leur comportement, et non un droit.
- Bien que je ne recommande pas une solution plutôt qu'une autre, il serait une erreur d'introduire un financement public sans que ne soit exigé aux partis politiques et aux candidats de déclarer la façon dont les fonds sont utilisés, et quelles sont leurs autres sources de revenu.

⁸² Nassmacher (2009) pages 144ff.

⁸³ Pinto-Duschinsky (2002b) p. 78f.

- D'une façon plus générale, le financement public des partis et des candidats doit être considéré comme un outil parmi d'autres qui peut être utilisé en combinaison pour obtenir les résultats escomptés, notamment en matière de plafonds de dépenses et de contributions ainsi que des interdictions.
- Enfin, alors que le financement public peut contribuer à lutter contre les aspects néfastes du financement privé de la politique, son utilisation ne doit pas entraver la liberté d'expression ou la participation de l'électorat dans le processus politique.

Conclusion

Même s'il constitue une partie nécessaire du processus politique, l'argent en politique n'est jamais sans problème, et une série de mécanismes ont été développés pour contrer les rôles néfastes que l'argent peut jouer. Il s'agit notamment des obligations de divulgation et des limitations sur le revenu et les dépenses ainsi que de la limitation de la période de dépenses autorisées. Cependant, il s'agit de manières négatives de contrôler le financement et si elles sont appliquées de façon inappropriée, cela risque de réduire la capacité des partis politiques et des candidats à jouer leur rôle dans une société démocratique. La notion de financement public propose, elle, une approche positive de l'encouragement des compétences des candidats politiques tout en combattant dans le même temps les effets pervers que peut avoir le financement public.

On a beaucoup appris au sujet du financement public au cours de ces dernières décennies, et cette étude a tenté de rassembler certains de ces enseignements retenus. Nous nous arrêtons cependant sur le fait que, dans la mesure où le financement public est un phénomène relativement nouveau dans la plupart des pays, il reste encore de grandes inconnues quant à ses effets. Selon les termes de Pinto-Duschinsky :

« Les subventions publiques pour la politique électorale ne semblent avoir produit ni les avantages promis par ses partisans ni les inconvénients craints par ses critiques. D'un côté, les subventions publiques ont clairement échoué à guérir le problème du financement des partis politiques corrompus (...) De l'autre, la crainte de certains critiques selon laquelle le financement public conduirait au déclin des partis en réduisant leurs motivations à recruter de nouveaux membres et à collecter d'autres fonds que ceux déjà existants ne semble pas avoir été établie ».⁸⁴

Nous devrions terminer là où nous avons commencé, en soulignant que la façon dont un système de financement public doit être conçu dépend des objectifs qu'il vise à atteindre. Le tableau final vise à définir la façon dont le concepteur d'un système de financement public peut souhaiter réglementer chacun des sept aspects de la conception d'un système public de financement tel que précédemment exposé, en se concentrant sur chacun des six objectifs présentés au début de l'étude. Ce tableau ne prétend pas apporter de vérité incontournable mais plutôt de servir de point de départ à des débats.

⁸⁴ Pinto-Duschinsky (2002b) p. 78f.

Tableau 15. Considérations sur chaque aspect du financement public en fonction des objectifs visés

| Objectif Aspect | Accroissement des capacités pour les campagnes électorales | Harmonisation des conditions de concurrence | Institutionnalisation des partis | Réduction de la corruption politique | Réduction du rôle de l'argent en politique / aux élections | Encouragement de la réforme |
|----------------------------------|---|---|---|---|--|---|
| Fournisseur des fonds | Toute institution dotée d'un minimum de compétences administratives | Organisme habilité à sanctionner les abus de ressources d'État | Toute institution dotée d'un minimum de compétences administratives | Organisme compétent doté de pouvoirs d'investigation | Organisme habilité à exécuter les limitations de dépenses et de contributions | Organisme pouvant contrôler l'adhésion à l'agenda des réformes |
| Critère d'éligibilité | Tous les concurrents importants doivent être financés | Aussi libéral que possible | Suffisamment strict pour décourager l'atomisation des partis politiques | Tous les concurrents importants doivent être financés | Tous les concurrents importants doivent être financés | Au moins une part du financement doit être prévu pour les partisans d'une réforme |
| Bénéficiaire | Les partis ou les candidats en fonction de qui a une plus grande activité de campagne | Les partis ou les candidats en fonction de qui a une plus grande activité de campagne | Seulement les partis politiques | Les partis ou les candidats en fonction de qui est le plus susceptible d'être engagé dans des pratiques de corruption | Les partis ou les candidats en fonction de quel est le principal meneur de campagnes, et les partis entre deux élections | Les groupes conduisant des réformes (jeunes, femmes, groupes minoritaires) |
| Activités financées | Campagnes électorales | Campagnes électorales | Activités hors campagnes | Campagnes électorales et activités fondamentales des partis | La plupart des aspects ayant trait à l'argent dans les campagnes électorales | Débat interne, sections féminines et de jeunesse. |
| Types de financement | Financement direct et indirect centré sur les domaines | Financement direct et indirect centre sur les domaines où | Aide indirecte hors campagne mais principalement | Financement direct / indirect combiné avec des limitations | Financement indirect combiné avec des limitations | Financement indirect encourageant les |

| | | | | | | |
|-----------------------------------|----------------------------|---|---|----------------------------|----------------------------|---|
| public | principaux de campagne | l'impact du pouvoir en place est le plus puissant | financement direct | de contribution strictes | de dépenses strictes | réformes (par exemple le temps d'antenne pour les candidates) |
| Mécanismes de distribution | Mixte égal / proportionnel | Égal | Basé sur le nombre de membres ou de la proportionnalité | Mixte égal / proportionnel | Mixte égal / proportionnel | Favoriser les partis politiques réformistes |
| Délai de distribution | Avant les élections | Avant les élections | Continu | Après les élections | Avant les élections | Une fois démontrée la volonté commune de réformer |

Sources

- Encyclopédie ACE (2009) *Advantages and Disadvantages of Public Funds to Political Parties and Candidates*. Consultable sur : <http://aceproject.org/ace-en/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a5> version française : http://aceproject.org/ace-fr/topics/pc/pca/pca02?set_language=fr. Date de publication non communiquée, Consultée le 31/07/2009.
- Alexander, Herb (1989) "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework" in Alexander, Herb (ed) *Comparative Political Finance in the 1980s*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Ammar, Dina (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Egypt" in IFES, *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*. IFES, Washington.
- von Arnim, Hans Herbert et Schurig, Martin (2005) *The European Party Financing Regulation*. LIT Verlag, Berlin.
- Australian Government (2008) *Electoral Reform Green Paper – Donations, Funding and Expenditure*. Australian Government, Canberra.
- Ballington, Julie (2003) "Gender Equality in Political Party Funding" in International IDEA *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm.
- Van Biezen, Ingrid (2003) *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – lignes directrices*. Éditions du Conseil de l'Europe, Bruxelles. Disponible sur : http://www.coe.int/t/f/projets_integres/democratie/05_textes_fondamentaux/03_r%C3%A9sum%C3%A9s_des_publications/Financement%20des%20partis%20politiques.pdf
- Bolin, Niklas (2007) *New Party Entrance – Analyzing the Impact of Political Institutions*. Umeå Working Papers in Political Science, n° 2. Département des Sciences Politiques, Université d'Umeå.
- Bryan, Shari et Baer, Denise (2005) *Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington.
- Casas-Zamora, Kevin (2005) *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. ECPR Press, Colchester.
- Casas-Zamora, Kevin (2008) *Political Finance and State Funding Systems, an Overview*. Mai 2008.
- Dahl, Robert et Tellos Castro, Ana María (2006) "Mozambique" in Fischer, Jeff, Walecki, Marcin et Carlson, Jeffrey (eds) *Political Finance in Post-Conflict Societies*. IFES, Washington.
- Damgaard, Erik (2006) "Denmark, Delegation and Accountability in Minority Situations" in Strøm, Kaare, Müller, Wolfgang C et Bergman, Torbjörn (eds) *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, Oxford.
- East African (2009) *Tanzania: Now Dar to Audit Political Parties*. Consultable sur : <http://allafrica.com/stories/200906220905.html>. Publié le 22/06/2009, Consulté le 28/08/2009.
- EISA (2006) *Lesotho: Political party funding*. Consultable sur : <http://www.eisa.org.za/WEP/lesparties2.htm>. Publié en mai 2006, Consulté le 4/08/2009.
- EISA (2007) *Comparative Data: Funding of Political Parties*. Consultable sur : <http://www.eisa.org.za/WEP/comparties.htm>. Publié en juillet 2007, Consulté le 27/07/2009.
- Electoral Commission (2009a) *Register of Political Parties*. Données conjointes de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord Consultable sur : <http://registers.electoralcommission.org.uk/>

- regulatory-issues/regpoliticalparties.cfm. Date de publication N/C, Consulté le 25/6/2009.
- Electoral Commission (2009b) Public Funding of Political Parties. Consultable sur : http://www.electoralcommission.org.uk/party-finance/results_and_analysis. Date de publication N/C, Consulté le 24 juillet 2009.
- Elobaid, Elobaid Ahmed (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Morocco" in IFES, *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*. IFES, Washington.
- Epstein, Leion D (1989) *Political Parties in the American Mold*. University of Wisconsin Press, Madison.
- Ethiopolitics (2009) *Ethiopia opposition and Ruling party split on public financing of political parties*. Consultable sur : http://ethiopolitics.com/news_1/20090727980.html. Publié le 27/07/09, Consulté le 29/07/09.
- Federal Election Commission (2009) *Public Funding of Presidential Elections*. Édition d'août 1996, Mis à jour en janvier 2009.
- Freedom House (2009) *Freedom in the World, Comparative and Historical Data – Country Ratings and Statue FIW 1973-2009*. Consultable sur : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439>. Date de publication non communiquée, consulté le 23/07/2009.
- Genckaya, Omer Faruk (2009) "Public Funding of Political Parties: The Case of Turkey" in IFES, *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*. IFES, Washington.
- German Bundestag (2009) *Party Financing*. Consultable sur : http://www.bundestag.de/htdocs_e/datab/finance/finance_1.html. Date de publication non communiquée, consulté le 17/07/09
- GRECO (2009a) Troisième Cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur la Belgique, Transparence du financement des partis (Thème II), Adopté par GRECO lors de sa 42ème Réunion plénière (Strasbourg, du 11 au 15 mai 2009)
- GRECO (2009b) Troisième Cycle d'évaluation, Rapport sur la France, Transparence du financement des partis (Thème II), Adopté par GRECO lors de sa 41ème Réunion plénière (Strasbourg, du 16 au 19 février 2009)
- Idasa (2003) *Regulation of Private Funding to Political Parties*. Idasa Position Paper, Octobre 2003. Idasa, Johannesburg.
- IFES (2009) *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*. IFES, Washington.
- Ikstens, Janis, Smilov, Daniel et Walecki, Marcin (2002) *Campaign Finance in Central and Eastern Europe, Lessons Learned and Challenges Ahead*. International Foundation for Electoral Systems, Washington.
- International IDEA (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International IDEA, Stockholm.
- International IDEA (2008) *Political Finance Database*. Consultable sur : <http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm>. Date de publication non communiquée, consulté le 28/08/2009.
- IPU (2009a) *Belarus- Palata Predstaviteley (House of Representatives), Last Elections*. Consultable sur : http://www.ipu.org/parline/reports/2027_E.htm. Date de publication non communiquée, consulté le 27/07/2009.
- IPU (2009b) *Women in National Parliaments*. Consultable sur : <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif310509.htm>. Édition du 31/05/2009. Consulté le 15/06/2009.

- Kelly, Richard (2009) *Short Money*. Standard Note SN/PC/1663, section Parliament and Constitution Centre. House of Commons Library, Londres
- Kommers, Donald P. (1997) *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany* Duke University Press, Durham et Londres.
- La Raja, Ray (2006) *The Potential Effects of Public Funding on Political Parties*. Élaboré pour la Conférence sur le financement public tenue les 28 et 29 janvier 2006, à l'Université du Wisconsin Madison.
- Lee van Cott, Donna (2003) "Institutional Change and Ethnic Parties in South America" in *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, N^o. 2.
- Litviga, Athumani J. (2009) "Tanzania: A Bumpy Road to Consolidated Democracy" in *East African Social Science Research (EASSR)*, Vol 25, N^o 1.
- Lujambio, Alonso (2002) "Funding and Fiscal Control of Political Parties in Mexico" in *Boletín Internacional Elección es Mexico*, Número 5, Noviembre 2001 – Abril 2002.
- Maldivian, The (2009) *EC provides funds to parties*. Consultable sur : <http://www.sananews.com.pk/english/2009/02/01/prachanda-defends-ordinances/> publié le 1^{er} février 2009. Consulté le 2/06/2009.
- Mutch, Robert E (2002) "The First Federal Campaign Finance Bills" in *The Journal of Policy History*, Vol. 14, No 1. Page 44 (pp 30-48)
- Nassmacher (2003a) "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" in *International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm.
- Nassmacher (2003b) "The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit" in *International IDEA Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm.
- Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies*. Nomos,
- National Election Commission, Republic of Korea (2009) *Public Management of Election, Public Funding*. Consultable sur http://www.nec.go.kr/english/overview/offices_public_management.html. Date de publication non communiquée, consulté le 24/07/2009.
- Neill, Lord of Bladen (1998) *The Funding of Political Parties in the United Kingdom*. Fifth Report of the Committee on Standards in Public Life. Volume 1, Report.
- Ohman, Magnus (1999) *Public Funding of Political Parties in African Countries*. International Foundation for Election Systems, Washington, DC
- Ortin, Ignacio Ortuno et Schultz, Christian (2000) *Public Funding of Political Parties*. Econometric Society, Econometric Society World Congress 2000 Contributed Papers No 0735.
- OSCE/ODIHR (2007a) *Republic of Uzbekistan, Presidential Election 23 December 2007, OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report*. OSCE/ODIHR, Varsovie.
- OSCE/ODIHR (2007b) *Republic of Kazakhstan, Parliamentary Elections, 18 August 2007*. OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report. OSCE/ODIHR, Varsovie..
- Petak, Zdravko (2001) *A Comparative Analysis of Financing Parties and Elections in Croatia and Other Countries*. Politička Misao, Vol XXXVIII.
- Pierre, Jon, Svåsand, Lars et Widfeldt, Anders (2000) "State Subsidies to Political Parties:

- Confronting Rhetoric with Reality” in *West European Politics*, Vol. 2, No. 3.
- Pildat (Pakistani Institute of Legislative Development and Transparency) (2005) *Selected Case Studies of Public Funding of Political Parties*. Pildat, Islamabad.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002a) *Political Finance in the Commonwealth*. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Secrétariat du Commonwealth, Londres.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002b) “Financing Politics, a Global View” in *Journal of Democracy*, Vol. 13, No 4.
- Posada-Carbó (2008) *Democracy, Political Parties and Political Finance in Latin America*. Working Paper #346–April, 2008. The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Riksdagen (1972) *Lag om statligt stöd till politiska partier*. SFS 1972:625.
- Forum Parlementaire de la SADC (2001) *Normes et Standards pour les élections dans la région de la SADC*. Adopté par l’Assemblée plénière du Forum Parlementaire de la SADC, le 25 mars 2001 Windhoek, Namibie
- Saffu, Yaw (2003) “The Funding of Political Parties and Election Campaigns in Africa” in International IDEA *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series. International IDEA, Stockholm.
- Sarkis-Hanna, Chantal et Ekmekji-Boladian, Karma (2009) “Public Funding of Political Parties: The Case of Lebanon” in IFES, *Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies*. IFES, Washington.
- Scarrow, Susan (2006) “Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?” in *West European Politics*, Vol. 29, No. 4.
- Šinko, Marjeta (2009) *Women in Croatian Parliament: Have They Reached Their Glass Ceiling?* Étude présentée lors de la Première Conférence européenne sur Politique et genre,
- Statens Offentliga Utredningar (1993) *Personval 1998. En Utvärdering av personvalsreformen*. SOU 1993:136.
- Stokes (2005) *Women in contemporary politics*. Polity Press, Cambridge.
- Tham, Joo-Cheong (2007) *Lessons from a ‘Relaxed and Comfortable’ Country: Money and politics in Australia (or how not to regulate political finance)* Paper for Symposium on ‘The Funding of Political Parties and Election Campaigns’, Victoria University of Wellington, 15 juin 2007
- Transparency International (2008) *2008 Corruption Perceptions Index*. Disponible sur : http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table. Date de publication non communiquée, consulté le 21/08/2009.
- Transparency International et Carter Center (2007) *The CRINIS Project, Money in Politics – Everyone’s Concern*. Transparency International et Carter Centre, Berlin et Atlanta.
- Treneska, Renata (2007) “Party Funding and Campaign Finance in Macedonia” in Smilov, Daniel et Toplak, Jurij (eds) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Ashgate, Aldershot.
- Utter, Glenn H et Strickland, Ruth Ann (2008) *Campaign and Election Reform*. ABC Clio, Santa Barbara.
- Walecki, Marcin (2006) *Direct Public Funding of Political Parties*. Recommandations élaborées par le Bureau de Prévention et de lutte contre la Corruption de Lituanie, 2 juin 2006.

Chapitre IV – Solutions pratiques pour l’application du financement politique et surveillance

Hani Zainulbhai

Introduction

« Trop de règles. Trop peu d'application ». ¹ Cet aphorisme inventé par le Dr. Michael Pinto-Duschinsky, spécialiste du financement politique, résume l'un des plus grands défis de la réforme du financement politique. Dans le processus de réforme, la mise en application est tout simplement trop souvent reléguée au second plan. L'article 7 (3) de la Convention des Nations Unies contre la corruption vise à promouvoir la transparence en encourageant les États à prendre des mesures législatives et administratives visant à accroître la transparence dans le financement des candidats et des partis politiques. Pourtant, les objectifs de transparence et de responsabilité ayant trait à l'argent et à la politique dépendent d'un système exécutoire fonctionnel.

Les premiers chapitres de cet ouvrage portent sur trois instruments d'action importants pour accroître la transparence et la responsabilisation, à savoir la divulgation, le financement public, et les limitations de dépenses. En ce qui concerne la divulgation, l'expert politique des finances Karl-Heinz Nassmacher a également noté que le véritable problème réside en fait dans le manque d'application. ² Le défaut d'application de ces règlements ou leur non-exécution ³ ont tendance à entraîner des conséquences plus grandes et plus problématiques, comme le manque général de respect du droit, contribuant ainsi à la problématique plus vaste de la corruption. ⁴ Dans le cadre d'efforts pour renforcer la transparence et la responsabilité, la mise en exécution devrait constituer un axe majeur.

Reconnaissant qu'il n'existe pas de modèle d'exécution idéal et que les circonstances politiques, économiques et sociales uniques d'un pays donné entrent en jeu, ce chapitre examine les mécanismes exécutoires qui ont trait à chacun de ces instruments de politique, et ceux apparaissant dans le contexte plus large des obligations internationales et régionales. ⁵ L'article 7 (3) pose la question de la transparence, un objectif normatif central à la question de l'argent et la politique. Nous allons considérer ici la transparence et deux autres objectifs normatifs - la concurrence croissante et la lutte contre l'abus d'influence - dans le cadre de la mise en exécution.

À certains moments, nous assumerons pour acquies certaines conditions, telles que les compétences institutionnelles, la volonté politique et le respect de la primauté du droit. Le chapitre s'ouvre sur un bref aperçu des objectifs globaux des systèmes exécutoires, suivi par un aperçu des types d'organismes d'application, avant de considérer ces aspects dans le cadre de la détection, de la prévention et de la sanction. Enfin, le chapitre se penchera sur les défis majeurs de l'application des lois sur le financement politique et des règlements.

Objectifs des systèmes exécutoires

La structure d'un système exécutoire varie d'un système politique à l'autre, mais les objectifs fondamentaux de tout système de fonctionnement devraient rester les mêmes – à savoir la détection, la prévention et la sanction. Un système exécutoire de financement politique est un arrangement institutionnel complexe combinant une variété d'instruments et d'acteurs ⁶. La

¹ Michael Pinto-Duschinsky (2001) *Political Finance in the Commonwealth*. Taking Democracy Seriously Series, N° 1, Secrétariat du Commonwealth, Londres, p. 25.

² Karl-Heinz Nassmacher (2003) "Monitoring, Control, and Enforcement of Political Finance Regulation", *Funding of Political Parties and Election Campaigns Handbook Series*. International IDEA, Stockholm, p. 143.

³ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. (Washington: IFES/USAID, 2005), p 14

⁴ Shari Bryan et Denise Baer (éds.) (2005) *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. National Democratic Institute, Washington, p.22.

⁵ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. 2.

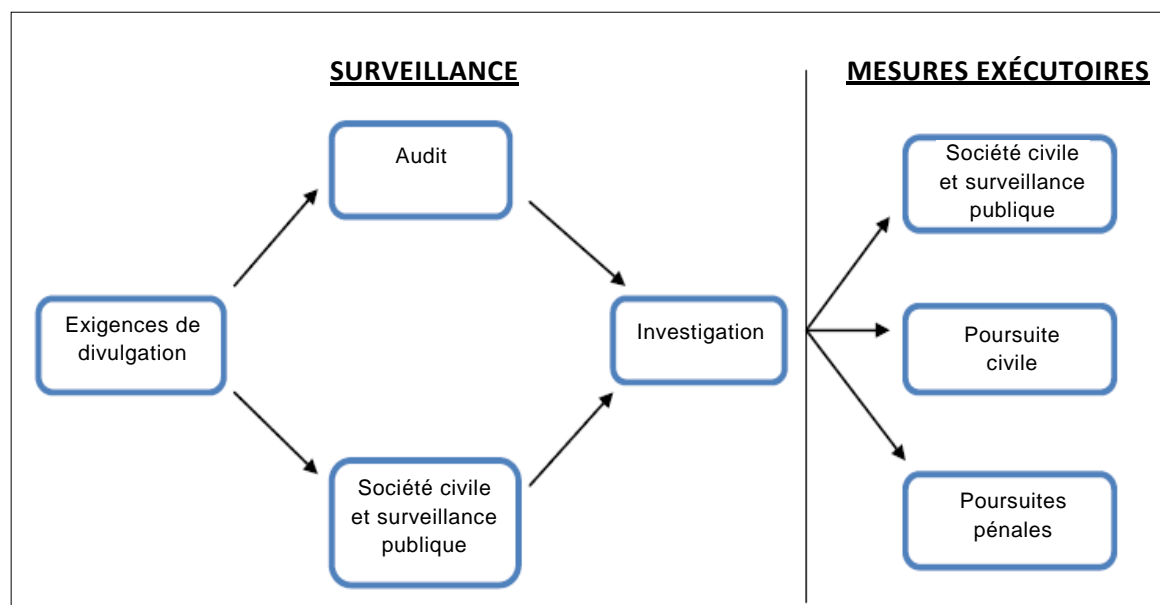
⁶ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.8.

coopération entre les instruments et les acteurs est essentielle pour se rapprocher des objectifs primordiaux que sont la détection, la prévention et la sanction, et finalement, nos trois objectifs normatifs. Dans ce cadre, le chapitre se penche également sur l'organisation possible de ces instruments et des acteurs en prenant en compte certaines questions fondamentales. Parmi elles, quelles lois sur le financement politique et quels règlements devraient-ils être appliqués ? Qui devrait être contrôlé par le système de mesures exécutoires ? Quand est-il approprié de faire respecter les règlements ? De quels outils dispose-t-on pour les mesures exécutoires ? Ce sont là quelques-unes des questions que ce chapitre se propose d'aborder dans un contexte mondial.

La seule présence des instruments et des acteurs nécessaires ne garantit en aucun cas le bon fonctionnement d'un système. Un certain niveau de coopération entre ces composantes est essentiel. En chemin, nous allons rencontrer les instruments et les acteurs suivants :

- Le contrôle interne (la doctrine de l'organisme, les normes comptables, le système bancaire) ;
- Les rapports financiers et l'audit ;
- Le contrôle par un organisme exécutoire pris en charge par le mécanisme d'enquête ;
- Le contrôle externe (société civile, les médias, les partis en lice, les électeurs) et
- Les poursuites et sanctions (sanctions administratives, pénales et politiques).⁷

Relations entre les éléments de la surveillance et la procédure exécutoire



Source : Jeffrey Carlson, L'encyclopédie ACE, « Mesures exécutoires en matière de financement politique », à paraître.

Parmi les acteurs impliqués, les agences exécutoires (également appelés contrôleurs du financement politique) jouent sans doute le rôle le plus central au sein du plus vaste système exécutoire. Alors que d'autres institutions assument des tâches importantes, ce premier contrôleur assume souvent des responsabilités pour une combinaison d'éléments impliqués par la détection, la prévention et la sanction. L'application effective de mesures exécutoires est rarement possible

⁷ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.8.

en tant que telle, dans les pays où n'existe aucune agence exécutoire. En raison du chevauchement des rôles des organismes exécutoires en ce qui concerne la détection, la prévention et la sanction, nous allons d'abord les examiner en dehors du contexte de ces objectifs.

Agences exécutoires

Les spécialistes ont déjà établi qu'il n'y a, pour un pays, pas de type idéal pour l'organe exécutoire, donc nous n'avons pas à revenir sur cette question. Nous allons plutôt examiner quelles caractéristiques contribuent à la réussite d'un organisme de contrôle indépendamment du système politique d'un pays, de son histoire et de son contexte politique. Dans le même temps, nous devons reconnaître que ces facteurs peuvent directement déterminer le genre d'agence exécutoire dont un pays dispose. De nombreuses anciennes colonies françaises conservent certaines institutions du système politique français, par exemple. Tant au Liban qu'en Côte d'Ivoire, le ministère de l'Intérieur est responsable, dans certaines de ses compétences, de la réglementation et des mesures exécutoires applicables au financement politique. Dans de nombreux pays d'Europe orientale qui auraient été liés par une même idéologie politique, les experts notent une tendance à l'application des mesures exécutoires par le Bureau d'audit national.⁸

Types d'organes exécutoires

On peut attribuer à un certain nombre d'organes la responsabilité de l'application des mesures exécutoires sur le financement des partis politiques, aussi dans de nombreux pays, ce sont différents organes qui traitent des différents stades de la procédure d'exécution. Au Liban, ce sont à la Commission de surveillance sur la campagne électorale (SCEC), au ministre de l'Intérieur et les Municipalités, ainsi qu'à la Commission de Constitution qu'incombe, à des niveaux différents, la responsabilité de la réglementation et des mesures exécutoires applicables au financement politique.⁹ Globalement, les contrôleurs de financement des partis politiques comprennent des organismes de gestion électorale, des commissions anti-corruption, des organismes indépendants, des institutions judiciaires, et des ministères. Certains organismes complémentaires, tels que les parlements, les tribunaux constitutionnels ou les tribunaux, peuvent aussi se voir incombent des responsabilités concernant les mesures exécutoires du financement politique.¹⁰

Il y a un consensus international croissant autour de ce que plusieurs caractéristiques essentielles pour la réussite d'un organe exécutoire ont trait à son niveau d'indépendance. Trois facteurs contribuent à leur indépendance. Tout d'abord, lorsque c'est possible, les nominations à l'organisme exécutoire devraient être effectuées indépendamment du gouvernement. Si ce n'est pas possible, certaines vérifications devraient être instaurées. Il serait pour le moins souhaitable que le Parlement valide les nominations. La nomination par le gouvernement pourrait conduire à des mesures exécutoires partiales ou partisans, où les partis de l'opposition auraient à subir des organes de contrôle du financement politique ou des agences exécutoires une quantité disproportionnée de pressions, en comparaison avec celle subie par les partis qui soutiennent le gouvernement. Deuxièmement, on devrait garantir la protection de leurs fonctions à ceux qui sont nommés au sein de l'organisme. Enfin, il est important que les organes aient un certain niveau d'indépendance en ce qui concerne leur financement ; surtout, il ne devrait pas être sujet à l'intervention du gouvernement. Ces deux dernières conditions concernant l'indépendance

⁸ Daniel Smilov et Jurij Toplak (éds.) (2007) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Ashgate Publishing Company, Burlington, p.7.

⁹ Magnus Ohman, "Framework Analysis of Political Finance in Lebanon." 2009. p.2.

¹⁰ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. p.12.

garantissent à ce que l'organe et ses membres ne soient pas, ni financièrement ni personnellement, pénalisés par le gouvernement pour avoir pris des mesures contre ceux qui enfreignent les lois et les règlements applicables au financement politique.

La fonctionnalité d'un organe exécutoire peut être limitée par d'autres facteurs, malgré un niveau relativement élevé d'indépendance. L'un de ces facteurs concerne la division des responsabilités entre plusieurs organes d'exécution. Un manque de coopération entre les différents organes dans le système exécutoire se traduit souvent par des failles dans le système et une confusion des responsabilités, ce qui complique le processus. De plus, limiter les compétences des organes de contrôle marque souvent un manque de ressources et un manque d'autorité dans la pleine application des sanctions ou dans la conduite d'une enquête. La plupart des organismes sont bloqués à un certain niveau par un manque de ressources. On entend par là les ressources financières et humaines et, bien sûr le manque de temps. Lorsqu'il y a pénurie en matière de ressources humaines et de temps, ce qui est le plus courant, la clé essentielle est la hiérarchisation. Le manque de fonds, d'autre part, peut être suffisamment cruel pour conduire à la non-application absolue.

Pour contourner le manque de financement, les organes exécutoires devraient élaborer un système de hiérarchisation pour les cas d'application. Bien qu'il puisse sembler intuitif de hiérarchiser les cas afin d'utiliser le plus efficacement les ressources disponibles, il est crucial de développer un système efficace de hiérarchisation et de régulièrement réviser ce système pour veiller à la performance de tout organe exécutoire.¹¹ L'une des principales entraves aux organes exécutoires est le manque de ressources administratives et de ressources humaines, faisant de la gestion intelligente du temps et de la disponibilité des ressources des enjeux majeurs. Lorsque l'on considère un système de hiérarchisation des priorités dans lequel les ressources sont utilisées efficacement, le critère retenu pour la hiérarchisation est souvent la portée du cas d'application.

Par exemple, aux États-Unis, la Federal Election Commission a développé un système pour classer les dossiers concernant les mesures exécutoires sur la base des critères suivants:

- La gravité intrinsèque de l'infraction alléguée ;
- L'impact apparent que l'infraction alléguée a sur le processus électoral ;
- L'actualité de l'activité et le développement de la loi et de l'objet.¹²

Dans le même ordre d'idées que la question des ressources, les organes exécutoires, bien ou moins bien établis, sont confrontés à des problèmes découlant d'un manque d'autorité. En Bulgarie, le Bureau national d'audit est le principal organe exécutoire concernant le financement politique, bien que son pouvoir limité ne réduise sérieusement sa fonctionnalité. Le bureau a pour seul pouvoir de rapporter sur les infractions.¹³ Dans les cas où il y a toutes les raisons de croire qu'une infraction a été commise, les rapports du Bureau d'audit national sont remis pour enquête au Bureau du procureur de la ville de Sofia pour enquête.¹⁴ Pour ce qui concerne un organe bien établi, ce n'est qu'en 2009 que la Commission électorale du Royaume-Uni a accordé des nouveaux pouvoirs pour enquêter sur les violations de la loi concernant les partis et le financement des élections pour imposer des sanctions civiles par l'adoption de la loi concernant les partis politiques

¹¹ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. 47.

¹² *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. 47.

¹³ Dobrin Kanev (2007) "Campaign Finance in Bulgaria" *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Ashgate Publishing Company, Burlington. pp 47-48.

¹⁴ Bureau d'audit national bulgare. "Financial Control of Political Parties." Consulté le 24/9/2009. Disponible sur <http://www.bulnao.government.bg/index.php?p=2344&lang=en>

et les élections, après une série de scandales très médiatisés concernant le financement politique.¹⁵

Tableau 1. Quel organe est-il responsable de l'administration et de l'application de la réglementation ?

| Organe de gestion électorale nationale | Organe de contrôle spécialement conçu dans ce but | Ministère du gouvernement | Autre |
|--|---|---------------------------|----------------|
| 45 pays (48 %) | 9 pays (10 %) | 20 pays (22 %) | 19 pays (20 %) |
| TOTAL = 93 pays | | | |

Source : Reginald Austin et Maja Tjernström, eds., 2003, pp. 185-187¹⁶

Le tableau 1 illustre la prévalence des diverses institutions chargées des mesures exécutoires dans le monde. International IDEA a également indiqué que sur les 93 pays, 20 pays disposent de deux ou plusieurs organes chargés de l'administration et de l'application de la réglementation du financement politique. Que la tâche de réglementation et d'exécution en matière de financement politique échoie à l'un ou à plusieurs organes, les tâches incombant à tout système de financement des partis politiques restent les mêmes :

- Conception de formulaires de déclaration et des procédures de déclaration ;
- Réception des rapports vérifiés ou non vérifiés ;
- Publication des rapports financiers et des rapports des auditeurs ;
- Initiation de l'inspection et des enquêtes publiques ; et
- Exécution des sanctions.¹⁷

Dans son analyse du cadre de financement des partis politiques du Liban, Magnus Ohman montre comment les composantes de chacune de ces tâches sont réparties entre les trois organes principaux impliqués dans la réglementation et la mise en application concernant le financement politique au Liban (les références du tableau se rapportent à la loi électorale libanaise).

¹⁵ "Political Parties and Elections Act 2009: A summary Guide to What is Changing." UK Electoral Commission, 2009. Consulté le 25/9/2009. Disponible sur http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0007/78919/PPE-Act---A-summary-guide-to-what-is-changing.FIN.pdf

¹⁶ La mise à jour des données est attendue pour 2009-2010.

¹⁷ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.13.

Tableau 2. Mandat de la Commission de Surveillance sur la campagne électorale (SCEC)

| Tâche | Délai | Référence |
|--|---|------------------|
| Respect des clauses d'ouverture et de maintien d'un compte bancaire de campagne électorale | Doit faire l'objet d'une déclaration auprès de la SCEC | §55(1) |
| Respect des sources et des types de financement et des contributions de la campagne | Grâce à l'analyse continue et l'étude des rapports reçus | §56 |
| Respect du plafond des dépenses de campagne | Grâce à l'analyse continue et l'étude des rapports reçus | §57 |
| Respect du cadre des dépenses autorisées de campagne | Grâce à l'analyse continue et l'étude des rapports reçus | §58-59 |
| Respect des exigences de déclaration des dépenses de campagne | La SCEC peut envoyer aux tribunaux les cas en non-conformité | §62(1) |
| Référer les documents au Conseil constitutionnel | Le rapport de la SCEC devra être joint aux contestations judiciaires (par les candidats) formulées à l'encontre de l'élection d'un candidat particulier | §62(2) |

Tableau 3. Mandat du Conseil des Ministres / Ministre de l'Intérieur et des municipalités

| Tâche | Observation | Référence |
|--|---|-----------|
| Prendre des décisions concernant les limitations de dépenses de campagne | Suggestion du Ministère décrétée par le Conseil | §57 |

Tableau 4. Mandat du Conseil constitutionnel

| Tâche | Délai | Référence |
|---|--|-----------|
| Prendre des décisions concernant les contestations (y compris celles concernant les violations de la réglementation du financement politique) | Contestations présentées par les candidats perdants (et SCEC?) | §62(2) |

Source : Magnus Ohman (2009) « The Political Finance Framework in Lebanon », .p 3-4.

Quand procéder à l'application ?

Quel que soit le type d'organe(s) à être responsable(s) au plus haut chef des mesures exécutoires sur le financement des partis politiques, la mise en exécution prend entièrement son sens quand elle est menée en période électorale.¹⁸ Dans la mise en exécution en temps réel, l'Internet s'est révélé être un outil de plus en plus efficace et à partir duquel la divulgation en temps réel est pratiquée régulièrement. Même si, partout dans le monde, il y a eu quelques efforts de prises de conscience pour faire appliquer en temps opportun les lois et les règlements sur le financement politique, ceci exige certaines ressources qui ne sont pas disponibles pour tous les organes exécutoires. Néanmoins, les bases de données ont été mises en ligne par un réseau d'agences exécutoires, y compris la Commission électorale centrale en Palestine et la Commission électorale internationale en Afghanistan. Un certain nombre de pays de l'ex-bloc soviétique, comme la Lettonie et la Lituanie, ont également fait des progrès notables dans ce domaine. Pour ce qui est des systèmes de base de données plus avancés disponibles en ligne, on compte la Federal Election Commission (FEC) et le New York City Campaign Finance Board (NYCCFB), Élections Canada, et l'Instituto Federal Electoral (IFE) du Mexique, ainsi que la Commission électorale du Royaume-Uni qui s'apprête à lancer son système en ligne en 2010. Dans certains cas où l'Internet a été présenté comme un outil pour améliorer la transparence dans le domaine de l'application et de la réglementation, son utilisation s'est avérée souvent irréalisable en raison du manque de fonds ou d'un manque d'autres ressources.

La disponibilité de ces rapports par l'intermédiaire de l'Internet donne à la société civile et aux médias l'occasion d'analyser et de surveiller les informations et éventuellement de détecter des mouvements irréguliers de revenus ou de dépenses.

¹⁸ Marcin Walecki (2006) "Assessment of enforcement of political finance laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties" Ramboll Management, Danemark, p. 8.

Détection

La détection implique la découverte d'irrégularités et des violations concernant le financement politique en procédant à des audits réguliers de rapports des comptes de campagne. Il existe trois procédures-types au travers desquelles les violations des lois et des règlements sur le financement politique sont signalées : la surveillance, la plainte, et la saisine.

- Surveillance : infractions constatées par l'étude des rapports financiers ou d'un audit
- Plainte : un individu ou une organisation peut déposer une plainte ; ce qui allègue des violations et explique la base des allégations
- Saisine : d'éventuelles violations découvertes par d'autres organismes et renvoyées à l'organisme exécutoire principal concernant le financement politique (par exemple, les partis politiques)¹⁹

Pour chaque procédure, il existe certaines méthodes et certains outils reconnus. Le plus courant peut-être, l'audit est un outil de surveillance utilisé pour assurer la conformité avec les lois et les règlements sur le financement politique. Toutefois, pour mener un audit, un certain niveau de documents financiers doit être disponible.²⁰ Les audits peuvent permettre une augmentation du niveau de transparence quand ils sont menés par une entité en dehors du parti politique comme le contrôleur du financement politique, l'administration fiscale ou toute autre autorité indépendante. Les règles de divulgation exigent généralement que des déclarations soient effectuées concernant les campagnes sur les contributions, les dépenses et autres transactions financières, accompagnées d'une documentation pertinente validant les rapports.²¹

Toutefois, aucune entité d'audit n'a les moyens d'examiner la vaste quantité d'opérations financières qui peut être divulguées au cours d'un cycle électoral. Une pratique couramment répandue parmi les organismes ayant l'autorité requise consiste à mener des audits aléatoires sur les partis politiques et / ou les candidats, pour palier ce manque.²² Ils peuvent également choisir de vérifier les partis politiques et les candidats en fonction de leurs précédents résultats. Ceux qui seront les plus susceptibles d'être vérifiés seront les partis politiques et les candidats politiques bénéficiant de subventions publiques et ceux ayant des antécédents en matière de violation des lois sur le financement et la réglementation politiques, ainsi que ceux dont les dépenses dépassent un certain montant.²³ La découverte d'irrégularités, d'erreurs ou fraudes ou de violations potentielles par un audit pourrait mener à une enquête plus approfondie par le contrôleur sur le financement politique s'il en a le pouvoir.

La surveillance est un autre mécanisme utile pour la détection. La société civile et les médias peuvent être particulièrement influents s'il existe des procédures formelles de plainte.²⁴ De l'Argentine aux Philippines, en passant par la Lettonie, et au-delà, les organisations de la société civile et les médias ont prouvé qu'ils pouvaient représenter une force majeure. La surveillance du financement de la campagne permet à la société civile et aux médias d'identifier les lacunes dans les procédures de contrôle et également de proposer des solutions alternatives.²⁵ Leur participation peut être particulièrement importante lorsque les institutions visant à l'application des mesures sont faibles, en veillant à ce que la réglementation et son application en matière de

¹⁹ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, pp 8-9.

²⁰ L'encyclopédie ACE, Mesures exécutoires en matière de financement politique, article à paraître.

²¹ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, pp 54-55.

²² Tous les contrôleurs de financement politique n'ont le pouvoir de lancer des audits sur les partis politiques et / ou les candidats.

²³ L'encyclopédie ACE, Mesures exécutoires en matière de financement politique, article à paraître.

²⁴ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.61.

²⁵ *Monitoring Election Campaign Finance* (2005) Open Society Institute, New York, p.xi.

financement de campagnes ne soient pas complètement négligées. Leur rôle s'étend également au domaine important de la prévention ; ce que vient développer la section suivante.

Prévention

Dans le domaine de l'application du financement politique, nous pouvons appliquer le vieil adage « mieux vaut prévenir que guérir ». ²⁶ De nombreux experts et praticiens ont reconnu ce fait en reconnaissant qu'il est tout simplement impossible de débarrasser le processus politique de toutes les influences négatives de l'argent en politique. Malgré cette reconnaissance, très peu de recherches ont été menées sur la façon de prévenir les violations du financement politique en comparaison à la façon de détecter et de sanctionner ce type de violations. Historiquement, le développement de la réglementation et de son application en matière de financement politique a été le plus souvent motivé par un scandale. Aux États-Unis, par exemple, la Federal Election Commission, l'organisme indépendant de contrôle chargé de l'application du droit national en matière de financement des campagnes électorales, a été créé en 1975, et ce, directement à la suite du scandale du Watergate.²⁷ Jusqu'avant le scandale, les dispositions de divulgation établies par la loi de 1910 sur les pratiques de corruption avaient été largement inappliquées par la Chambre des représentants. Le scandale du Watergate a souligné la nécessité d'un organe indépendant aux États-Unis pour appliquer la loi de financement des campagnes.

En Allemagne, l'affaire Flick offre un autre exemple de scandale et de ses conséquences sur la réglementation et son application en matière de financement politique.²⁸ L'Union chrétienne-démocrate (CDU) avait pendant longtemps canalisé les dons des entreprises allemandes et des groupes de pression au travers d'organisations clandestines dans le but, entre autres motifs illicites, d'échapper au fisc. Les pratiques de la CDU ont finalement été mises à jour dans les années 1980 ; ce qui a conduit à l'instauration d'une nouvelle loi sur le financement des partis en 1984.²⁹ L'objectif global de prévention consiste à encourager les partis politiques et les candidats à changer leurs pratiques afin que les scandales d'une telle ampleur ne se présentent pas au premier plan. Ironiquement, la publicité de ces infractions à ce niveau et dans de plus faibles proportions peut être un moyen efficace pour encourager les partis et les candidats à se conformer à la réglementation en vigueur.

De nouveau, le rôle de la société civile et des médias est déterminant pour ce qui touche à la prévention. En dénonçant publiquement les infractions en matière de financement des campagnes et en humiliant ainsi les éléments impliqués, la société civile et les médias peuvent influencer les actions des autres partis et des candidats politiques. De nombreux organismes exécutoires sont tenus de mettre à la disposition du public les rapports concernant le financement de campagne et pour ce faire, la méthode la plus pratique est via Internet. Là où le respect des mesures visant à la publicité des rapports est faible, cependant, ce sont la société civile et les médias qui sont en mesure d'exercer une certaine pression en exigeant ces rapports.

Un autre ingrédient important pour la prévention est le contrôle interne au sein du parti politique. Au sein des partis politiques, un système qui intègre « doctrine de l'agence » dans laquelle on désigne un « agent » qui valide toutes les dépenses de campagne et qui vérifie que les dons reçus

²⁶ Observations émises par Lisa Klein lors de la réunion de développement de IFES/International IDEA BRIDGE à Stockholm, Suède. 18-19 mai 2009.

²⁷ Office of Democracy and Governance (2003) *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series. U.S. Agency for International Development, Washington. p.34.

²⁸ Karl Heinz-Nassmacher, cité avec la permission de l'auteur. Discussion Issue 1, 2009. Disponible sur www.moneyandpolitics.net.

²⁹ Christoph Nesshover (2000) The CDU Financial Scandal, rapport de l'AICGS.

ne constituent pas des infractions potentielles de la réglementation, devrait, en théorie, obtenir un meilleur taux de conformité. Ce système garantit que les agents financiers des partis politiques ont une responsabilité claire dans la gestion des ressources financières.³⁰ Quelques facteurs peuvent obscurcir quelque peu le processus de conformité, et éventuellement compromettre les bonnes intentions à prévenir les infractions. D'une part, les dispositions sur le financement politique ne se trouvent pas nécessairement dans une seule loi. Elles peuvent apparaître dans une variété de lois comprenant les lois sur le financement des partis ou sur le financement électoral, les lois électorales, la loi sur les partis politiques ou la loi anti-corruption, ce qui rend difficile aux partis politiques et aux candidats de faire le suivi des lois et réglementations. Cette situation est encore compliquée par le fait que les dispositions des différentes lois peuvent se contredire.

Enfin, le concept d'évaluation des risques pourrait également être appliqué en tant que possible méthode de prévention.³¹ Les organes exécutives en matière de financement politique pourraient adopter une méthodologie similaire à celle utilisée pour évaluer les risques dans d'autres domaines, en établissant des critères pour déterminer les partis politiques et les candidats étant les moins susceptibles de se conformer aux lois et aux réglementations en matière de financement politique. Les partis et les candidats ayant des antécédents d'infractions pourraient être codifiés comme présentant des risques plus élevés. Un certain nombre d'autres critères devraient également être envisagés. Ce genre de méthode ciblée pourrait également être appliqué en considérant quels sont les types de lois en matière de financement politique et les réglementations les plus importants à faire respecter.

Que faut-il appliquer

Le rôle du contrôleur du financement politique est d'aider à remédier aux violations juridiques et de dissuader les partis politiques et les candidats par le moyen de sanctions. Il peut être cependant important de travailler à la prévention d'un problème spécifique et particulièrement handicapant dans le système plus vaste du financement politique. Chaque réglementation du financement politique peut être liée à un objectif normatif spécifique. Au moment de décider quelles réglementations devraient avoir la priorité en termes d'application, il faut considérer ces objectifs : favoriser la transparence et la concurrence réprimer l'abus d'influence, et essentiellement, adopter un système de hiérarchisation.

Par exemple, une mise en œuvre efficace des réglementations en matière de divulgation peut conduire à un système de financement politique plus transparent donnant les moyens au public de faire des choix de vote plus éclairés. Le fait de savoir que leurs rapports financiers seront examinés minutieusement peut dissuader les partis politiques et les candidats de se livrer à des activités financières illégales ou tout au moins malhonnêtes. Toutefois, si le besoin le plus urgent est d'accroître la concurrence en vue d'harmoniser les conditions de concurrence entre les candidats et les partis politiques, comme cela a été le cas dans de nombreux États d'Europe orientale, alors la priorité devrait être de faire respecter les réglementations en matière de financement publique, voire de limitations de dépenses. Enfin, si l'objectif principal est de limiter l'influence indue et l'abus des ressources de l'État, alors l'agence exécutive appropriée devrait se concentrer sur l'application de ces réglementations ayant trait, entre autres, aux subventions en nature et à la diffusion politique.

Les réglementations en matière de financement public, limites de dépenses, et de divulgation ne

³⁰ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.49.

³¹ Observations émises par Lisa Klein. Réunion de développement de IFES / International IDEA BRIDGE à Stockholm, Suède, 18-19 mai, 2009.

constituent qu'une petite partie de ce que n'importe quel système exécutif devrait idéalement faire respecter. Il existe quatre principaux types de dispositions légales relatives au financement politique qui doivent être envisagés si l'on veut que l'application soit prise au sérieux. Parmi ces réglementations, il s'agit notamment des conditions financières régissant la candidature à des fonctions publiques, des subventions et des interdictions.³² Les conditions financières régissant la candidature à des fonctions publiques et aux subventions sont parmi les catégories les plus faciles à appliquer, alors que les interdictions et d'autres types de réglementations représentent un plus grand défi.³³

La première catégorie, les conditions régissant la candidature, comprend généralement la déclaration des biens et les systèmes de dépôts financiers. Le manquement au respect de ces dispositions est un motif suffisant pour interdire aux partis et aux candidats de participer à des courses électorales, ce qui rend ces dispositions pratiquement auto-exécutives. Les subventions sont également relativement faciles à contrôler et on pourrait y inclure les subventions des fonds publics octroyés aux partis politiques et / ou aux candidats, la diffusion médiatique sous forme gratuite ou subventionnée par les partis politiques et les candidats, ainsi que les allègements fiscaux et les subventions en nature.³⁴ Les partis politiques et les candidats sont les premiers à savoir si les subventions des fonds publics et les diffusions médiatiques ont été effectivement déboursées. La distribution réelle de la subvention ressortit généralement de la responsabilité de l'organe de gestion électorale ou d'un département gouvernemental. Comme indiqué au chapitre III, 58 % des 174 États membres de l'ONU dotés d'un système multipartite présentent des dispositions juridiques concernant le financement public direct. La simple existence de ces dispositions n'est pas une garantie de leur application. L'Éthiopie, par exemple, a introduit dès 1993 une législation concernant le financement public des partis politiques légalement enregistrés. À ce jour, aucun parti politique d'opposition n'a reçu de financement public suffisant.³⁵

³² *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.26.

³³ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.26.

³⁴ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.27.

³⁵ Wondwosen Teshome B. (2009) "Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study." *International Journal of Humanities and Social Sciences*. 3:2. p.121.

Les interdictions et les réglementations (comprenant un large éventail de dispositions examinées plus loin) font partie des dispositions relatives au financement politique les plus difficiles à appliquer. Les interdictions peuvent inclure les pratiques corrompues et illégales telles que l'abus des ressources de l'État et l'achat de voix ainsi que des contributions interdites telles que les contributions étrangères et anonymes et les contributions provenant de sociétés commerciales ou des entrepreneurs du gouvernement. Les pratiques interdites sont particulièrement difficiles à appliquer étant donné que ces pratiques sont souvent présentes à tous les niveaux.

À un niveau moins répandu, la corruption et les pratiques illégales peuvent être généralisées et complètement flagrantes, la rendant extrêmement difficile à enrayer. Dans la période précédant les élections libanaises de juin 2009, l'amplitude à laquelle l'achat de voix est devenu une composante acceptée du processus électoral s'est considérablement développée. Bien que l'achat de voix soit illégal au Liban, les incidences d'achat de voix étaient si courantes pour conduire aux élections que dans la plupart des cas, de la part des partis politiques et des candidats, peu de mesures ont été prises pour dissimuler leurs actions. La pratique est également largement acceptée par de nombreux électeurs. Le *New York Times*, citant une personne interrogée, rapporte : « Celui qui paie le plus aura mon vote (...) je n'accepterai pas moins de 800 \$ », illustrant l'enracinement de la pratique illégale.³⁶ De même, en Thaïlande, le président de la Commission électorale Apichart Sukhaggonond a ouvertement exprimé que l'achat de voix était très répandu et que les hommes politiques achetaient ouvertement des voix.³⁷

À un niveau plus large, la corruption et les activités illégales sont pratiquées avec beaucoup d'habileté et dans le plus grand secret, rendant ces systèmes plus difficiles à découvrir. Une fois que ces systèmes sont découverts, des ressources considérables sont nécessaires pour faire admettre qu'il y a infraction. Là où les dispositions contre les pratiques illégales et de corruption sont appliquées et les sanctions suffisamment imposées, ces actes peuvent servir de moyens de dissuasion efficaces.

C'est le nombre même des types de réglementation en matière de financement politique qui les rend difficiles à appliquer. Les réglementations courantes en matière de financement politique sont les suivantes :

1. Règles de divulgation ;
2. Limitations de dépenses ;
3. Limitations de contribution ;
4. Mesures visant à contrôler l'utilisation des ressources publiques pour des objectifs de campagne ;
5. Règles relatives à l'usage personnel des fonds de candidats ;
6. Règles de diffusion politique ;
7. Règles concernant le financement d'un concours interne du parti ;
8. Règles concernant le financement des référendums.³⁸

Plusieurs de ces réglementations relèvent des catégories des limitations ou des interdictions. Les

³⁶ Robert F. Worth "Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes." *The New York Times*, 22 avril 2009. consulté le 14/10/2009. Disponible sur http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html?_r=1&hp

³⁷ "EC: Vote buying unique to Thailand." *Bangkok Post (en ligne)*. Consulté le 28 sept. 2009. Disponible sur <http://www.bangkokpost.com/breakingnews/155428/ec-vote-buying-is-only-in-thailand>

³⁸ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, pp 29-30.

interdictions sur les financements étrangers sont relativement fréquentes. Là où elles existent, la réception ou l'acceptation de fonds étrangers par un parti politique ou un candidat est un motif de sanction. Il s'agit de savoir si oui ou non un parti politique ou un candidat ont reçu ou accepté des fonds étrangers et violé la loi. Dans de tels cas, il n'importe pas, la plupart du temps, de connaître le montant en dollars. L'application de limitations, d'autre part, exige plus de travail de la part de l'organe de contrôle du financement politique ou de l'entité d'audit. Si une limitation a été dépassée, l'organe exécutoire responsable doit calculer à quel moment la limite a-t-elle été dépassée et déterminer quelle transaction a placé le parti politique ou le candidat au dehors de cette limite avant d'imposer des sanctions.

Sanction

Les sanctions sont les principaux outils dont disposent les agences exécutoires. Il existe un consensus entre certaines organisations régionales et internationales, autour duquel les sanctions sont indispensables à l'application efficace des lois de financement politique. La prévalence de sanctions dans le cadre juridique des pays, bien qu'elles ne soient souvent pas appliquées, vient aussi renseigner sur le fait qu'elles sont mondialement reconnues comme étant un outil important pour la réglementation et l'application.

Tableau 5. Aide internationale et régionale aux sanctions

| | |
|--|---|
| | |
| Comité des Ministres, Recommandation Rec (2003)4, art. 16 | « Les États devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives ». |
| Commission de Venise, Lignes directrices et rapport sur le financement politique adopté les 9 - 10 mars 2001, alinéa 14 | « Proportionnellement à la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'une campagne électorale entraînera pour le parti ou le candidat fautifs, des sanctions pouvant consister en la perte ou le remboursement total ou partiel de la subvention publique, en le paiement d'une amende ou en une autre sanction financière ; ou en l'annulation de l'élection ». |
| The Carter Center, Déclaration du Conseil des Présidents et Premiers ministres des Amériques, 'Financing Democracy: Political Parties, Campaigns, and Elections' 19 mars 2003. p. 3. | « L'application des lois sur le financement politique et la réglementation exige l'existence d'autorités de surveillance indépendantes et d'un système efficace de sanctions pour mettre fin à l'impunité ». |
| Transparency International, Policy Position No. 2/2005, p. 3. | « La violation de la réglementation du financement des partis doit être efficacement sanctionnée ». |

Une fois qu'une infraction a fait l'objet d'une enquête, des sanctions allant de légère à lourde peuvent être imposées par l'organe exécutoire approprié. Les sanctions sont cruciales car elles aident à remédier à des infractions et peuvent aller du simple retour des contributions interdites à, dans des cas plus extrêmes, la révocation d'un élu.³⁹ Pour être efficaces, les sanctions doivent être proportionnelles à l'infraction correspondante. Des sanctions excessivement dures à l'encontre des partis ou des candidats en infraction peuvent décourager leur application plutôt que de servir de moyen de dissuasion, en particulier dans des cas dirigés contre le parti au pouvoir. Pour en revenir à nos objectifs normatifs, des sanctions trop sévères pourraient aussi avoir des effets négatifs sur l'objectif d'accroître la concurrence. De nouveaux partis, inexpérimentés, petits ou régionaux se trouvent souvent dans une situation désavantageuse et disproportionnée quand des sanctions excessivement dures sont mises en place et appliquées.⁴⁰

D'autre part, des mesures exagérément clémentes posent également problème. Les candidats et les partis politiques peuvent trouver moins cher à payer d'enfreindre les lois et les réglementations que de s'y conformer, leur application étant dès lors découragée.

Les principales catégories de sanctions comptent :

- 1) Des sanctions financières, notamment des modestes amendes administratives ;
- 2) De plus grandes amendes dans le cas d'infractions graves ;
- 3) Des sanctions pénales dans le cas d'infractions importantes qui compromettent l'intégrité des élections ;
- 4) La perte de remboursement des dépenses électorales, le retrait du financement public et l'inéligibilité pour un futur financement ;
- 5) Les avantages financiers transférés ou acceptés par un parti en violation des interdictions spécifiées sont confisqués au profit du Trésor public ;
- 6) La perte de siège parlementaire, l'interdiction de se présenter aux futures élections, et l'inéligibilité pour la nomination comme agent public ;
- 7) La dissolution du parti ; et
- 8) L'annulation de l'élection.

Certaines de ces sanctions (1 et 2 par exemple) peuvent être classées comme des sanctions administratives qui fonctionnent comme une contravention pour infraction au code de la route et peut être appliquée pour des cas mineurs d'infraction de la loi mais également pour des cas

Sanctions en Amérique latine

Les données provenant de 8 pays révèlent que les sanctions constituent en fait l'un des aspects les plus fragiles des systèmes de financement des partis politiques dans certaines régions d'Amérique latine. L'utilisation d'indicateurs concernant le cadre juridique et le respect de la loi dans la pratique met en lumière quelques points. Le type le plus commun de sanction parmi les 8 pays est la réduction des subventions directes en espèces. L'évaluation du cadre juridique sur les sanctions est relativement positive en Colombie, au Costa Rica, au Nicaragua et au Pérou. Toutefois, à l'exception de la Colombie, leur performance a été médiocre en ce qui concerne l'application effective de la loi. En revanche, là où les lois étaient relativement moins exigeantes, voire inexistantes, l'application était élevée (Argentine, Panama). Ce n'est pas toujours le cas cependant, et les données soulignent que l'application reste faible au Guatemala et au Panama où les réglementations ne sont pas particulièrement exigeantes.

Source : The Crinis Project. pp 30-32.

³⁹ L'encyclopédie ACE, "Mesures exécutoires en matière de financement politique, à paraître

⁴⁰ Walecki (2006), p. 26.

d'infraction plus lourde.⁴¹ Dans le cas de présumée infraction criminelle, l'organisme exécutoire peut choisir d'imposer des sanctions pénales, ce qui implique des poursuites. Dans de nombreux cas l'organisme exécutoire n'aura pas le pouvoir d'engager des poursuites. Qu'elles soient l'objet de poursuites directement par l'organisme exécutoire par une autre entité, les procédures de poursuites pénales peuvent être lourdes et fastidieuses. L'organe de contrôle peut également avoir la possibilité de porter des actions civiles devant les tribunaux.

⁴¹ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.43.

Les principaux défis de l'application

Financement de tiers

Les contributions de tiers et les dépenses représentent une part considérable des opérations de financement politique et proposent un important défi en matière de réglementation du financement politique. Elles sont définies comme des biens ou des services payés ou des dépenses engagées pour le compte d'un parti politique ou d'un candidat, par une autre entité.⁴² L'absence de réglementation et d'application en matière de financement par des tiers menace la transparence du financement politique, dans la mesure où ces contributions et ces dépenses sont souvent déterminées à être des dons en nature, et n'apparaissent pas dans les livres de comptes. En outre, les limitations de dépenses, qui visent à harmoniser les conditions de concurrence en fixant un plafond de dépenses, peuvent également être gravement compromises par des financements de tiers.

Il existe plusieurs raisons à ce que les opérations de financement politique des tiers soient souvent négligées. Premièrement, il est difficile de s'assurer que les lois que les parties centrales doivent respecter sont communiquées aux tiers. Deuxièmement, les filiales sont, la plupart du temps, mis à l'épreuve par un manque encore plus grand de ressources que les parties centrales elles-mêmes. Le chapitre I sur la divulgation révèle une approche novatrice de la déclaration de financement par des tiers au Liban. Les partis et les candidats sont tenus de déclarer les dépenses qui ont pu favoriser leur campagne. Dans la pratique, peu de façons d'aborder le contrôle du financement par un tiers se sont révélées très fructueuses. Renforcer le contrôle interne des partis par l'introduction d'un agent financier instruit, responsable pour tous les revenus et les dépenses électorales peut certainement être d'une grande aide.

Application biaisée

L'application partisane est un problème sérieux qui peut potentiellement porter atteinte à l'égalité des candidats et des partis participant au processus politique. Il existe plusieurs motifs qui se cachent derrière l'application partisane, ayant tout d'abord à voir avec l'auto-conservation. Par exemple, le contrôleur peut être soumis à une pression en vue de le faire agir favorablement pour le parti au pouvoir tout comme des partis peuvent soutenir le gouvernement de peur de représailles à leur encontre. L'étendue de l'application biaisée peut s'élargir encore cependant, et les partis de l'opposition ou les candidats peuvent faire l'objet d'exigences croissantes en matière d'application, y compris avoir à répondre pour des infractions n'ayant parfois même pas d'existence juridique.⁴³ L'indépendance de l'organisme exécutoire, en ce qui concerne son financement, la titularisation, et le processus de nomination, sont des éléments-clés dans la prévention de ce genre de comportement.

Exploitation des vides juridiques

La poursuite du développement des systèmes de financement des partis politiques a donné lieu à une quantité énorme de nuances de lois et de réglementations sur le sujet. Les systèmes de financement politique avancent et, avec eux, les partis politiques et les candidats. Tant au niveau inférieur que supérieur, les partis politiques et les candidats sont capables de s'adapter aux lois sur

⁴² *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. VI.

⁴³ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. 75.

le financement politique, souvent en exploitant les vides juridiques.⁴⁴ Là où existent des institutions exécutoires faibles, le besoin d'adaptation est en réalité nul. Les partis politiques et les candidats politiques sont souvent en mesure de faire abstraction des lois et des réglementations d'une manière ne leur coûtant rien ou presque rien.

Dans des systèmes aux institutions plus fortes, les acteurs politiques sont devenus particulièrement habiles à se soustraire à la loi. L'utilisation de techniques comme la double comptabilité et le recours aux dépenses effectuées par des indépendants est monnaie courante. Dans certains cas, les avocats peuvent être utilisés pour analyser le cadre juridique afin de déceler les vides juridiques laissés pour éventuellement en tirer avantage. Lorsque les règles et les règlements ne sont pas nécessairement enfreints, mais contournés, les organismes exécutoires deviennent essentiellement impuissants. Qu'on impose de nouvelles réglementations, de nouveaux vides juridiques apparaîtront, et le cycle continue.

Ce cycle a conduit à un nombre important de nuances dans les lois sur le financement de campagne aux États-Unis, amenant certains à plaisanter en disant qu'on peut compter sur les doigts de la main les juristes capables d'appréhender pleinement la législation américaine en matière de financement de campagne. D'autres facteurs ont contribué à l'accumulation de volumes concernant la loi sur le financement de campagne s'empilant sur les livres aux États-Unis, et leur système de financement, dans lequel le financement public au niveau présidentiel est devenu une anomalie, diffère naturellement de celui d'autres pays. Malgré les différences entre les systèmes de financement et plus particulièrement les systèmes exécutoires, l'exploitation des vides juridiques est un problème universel, affectant aussi bien les démocraties que les pays non-démocratiques.

La prescription pour un système relativement solide de réglementation et d'application semble assez simple : des lois sur le financement politique claires, sans ambiguïté, réalistes, et régulièrement mises à jour. La définition claire de certains termes de financement politique dans le cadre juridique est essentielle pour éviter toute confusion, qui peut conduire à une interprétation erronée de la loi.

Les interdictions sur le financement étranger et d'entreprise

Le financement étranger et d'entreprise joue souvent un rôle important dans le processus politique et, dans de nombreux cas, il n'est absolument pas réglementé. Les données de 2003 indiquent que parmi 111 pays, 64 % ne présentent pas d'interdictions aux fonds étrangers.⁴⁵ Dans le même temps, 80 % des pays n'ont pas d'interdiction au financement par des entreprises. Lorsque l'interdiction des financements étrangers et des financements par les entreprises existe, le blanchiment d'argent et un panel d'autres techniques sont souvent utilisés pour les contourner. Il s'agit d'un domaine particulièrement délicat pour les organismes exécutoires car il existe un grand nombre de moyens pour de riches particuliers étrangers, des sociétés ou des syndicats de verser des contributions à un parti politique ou un candidat sans violer techniquement les interdictions en vigueur.

Quelques façons bien connues de contourner les interdictions concernant les fonds étrangers incluent la création de branches du parti politique déguisées sous la forme d'autres organisations comme des fondations « Think tank » ou de parti, elles sont parfois considérées comme des « îlots-

⁴⁴ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p. 17.

⁴⁵ Reginald Austin et Maja Tjernstrom (eds) (2003). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. International IDEA, Stockholm, p.199.

refuges » des partis politiques. Dans d'autres cas, les contributeurs étrangers et les partis politiques ou les candidats peuvent tout simplement avoir la possibilité de tirer parti d'une définition floue de la notion d' « étranger » contenue dans l'interdiction. De même, nombreux sont les moyens sophistiqués dont disposent les entreprises donneuses pour contourner les interdictions inhérentes au financement des entreprises. Au sein d'une entreprise, les membres peuvent faire des dons individuels, que l'entreprise remboursera plus tard et indirectement.⁴⁶ Le poids de l'influence des entreprises a été difficile à enrayer, même dans des systèmes d'application plus avancés.

Conclusion

Les mesures exécutoires et la réglementation en matière de financement politique sont inextricablement liées et, tout au long de ce chapitre, nous avons vu des exemples de la relation complexe qui existe entre les éléments d'un système d'application. Alors que les systèmes d'application varient naturellement d'un pays à l'autre, des similitudes existent et certaines pratiques ont été adoptées par un grand nombre d'États différents dans l'espoir de limiter les influences négatives de l'argent en politique. Certaines organisations internationales et régionales ont mis un point d'honneur à appuyer et à encourager ces pratiques en vue de donner un poids supplémentaire à cette question. Au sein de ces organismes, il existe un certain consensus autour des questions d'application de base tels que l'indépendance des organismes de contrôle du financement politique, la nécessité de sanctions, la surveillance du parti et du financement de la campagne, ainsi qu'un cadre juridique clairement défini, pour ne citer qu'eux.

Les organisations régionales et internationales qui ont recommandé des réglementations pour le financement politique se heurtent au même problème que de nombreux pays où les lois et réglementations peuvent exister, mais où un système viable de l'application est absent. En outre, comme d'autres organismes s'occupant de la question du financement des partis politiques, les organisations régionales et internationales se heurtent à des pouvoirs limités pour faire appliquer activement les recommandations et les dispositions. Le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe⁴⁷ (GRECO) a mis en place des remarquables procédures de conformité qui évaluent les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre ses recommandations, dont plusieurs traitent la question du financement politique. Des rapports détaillés sur chaque État membre et sur ses éventuelles infractions à l'égard de chacune des recommandations formulées par le groupe sont mis à la disposition du public sur le site Internet du groupe. Le troisième cycle d'évaluation, lancé en janvier 2007, traite spécifiquement de deux questions, dont l'une est la transparence du financement des partis, qui fait également l'objet de l'article 7 (3) de la CNUCC.⁴⁸

En novembre 2009, la troisième session de la Conférence des États Parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption aura lieu à Doha. Après avoir énoncé des recommandations dans la Convention, la Conférence aura pour but d'examiner leur application, une étape vers une surveillance accrue par les membres de la communauté internationale.

⁴⁶ *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*, p.29.

⁴⁷ GRECO comprend 46 États-membres européens. Pour plus d'information voir : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

⁴⁸ Conseil de l'Europe. Consulté le 19/10/09. Disponible sur : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/4.%20How%20does%20GRECO%20work_en.asp

Sources

- L'encyclopédie ACE, "Political Finance Enforcement" dans la section *Parties and Candidates*, à paraître
- Austin, Reginald et Maja Tjernstrom (eds.) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: International IDEA, 2003.
- Bryan, Shari et Denise Baer (eds). *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. Washington: NDI, 2005.
- Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. Washington: IFES/USAID, 2005.
- Kanev, Dobrin. "Campaign Finance in Bulgaria *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007.
- Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series. Washington : USAID, 2003.
- Office of Democracy and Governance. *Money in Politics Handbook: A Guide To Increasing Transparency in Emerging Democracies*. Technical Publication Series. U.S. Agency for International Development, Washington, 2003.
- Ohman, Magnus. "Framework Analysis of Political Finance in Lebanon." 2009.
- Open Society Justice Initiative. *Monitoring Election Campaign Finance: a Handbook for NGOs*. Open Society Institute, New York, 2005.
- Pinto-Duschinsky, Michael. *Political Finance in the Commonwealth*. Taking Democracy Seriously Series, No. 1. Secrétariat du Commonwealth, Londres. 2002.
- Smilov, Daniel et Jurij Toplak (eds.) *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*. Burlington: Ashgate Publishing Company, 2007.
- Teshome B., Wondwosen. "Political Finance in Africa: Ethiopia as a Case Study." *International Journal of Humanities and Social Sciences*. 3:2 2009.
- Transparency International, *Political Finance Regulations: Bridging the Enforcement Gap*. TI Policy Position No. 2/2005.
- The Crinis Project*. Transparency International et The Carter Center, 2007.
- Walecki, Marcin. "Assessment of enforcement of political finance laws by KNAB Division of Control of Financing of Political Parties." Danemark : Dramboll Management, 2006.
- Worth, Robert F. "Foreign Money Seeks to Buy Lebanese Votes." *The New York Times*. 22 avril 2009. Consulté le 14 oct 2009. Disponible sur http://www.nytimes.com/2009/04/23/world/middleeast/23lebanon.html?_r=1ethp

Conclusions

Magnus Öhman

Quelques heures avant que je me mette à écrire ces conclusions pour un livre qui est le fruit de deux années de recherche, a commencé le procès de l'ancien Premier ministre israélien Ehud Olmert. Il est accusé d'avoir utilisé ses fonctions de maire et de ministre pour son enrichissement personnel et d'avoir nommé de manière irrégulière des membres de son parti à des postes gouvernementaux. L'affaire Olmert (et nous devons préciser qu'il nie avec véhémence les accusations portées contre lui) n'est que l'un des éléments d'une longue série de scandales liés à l'argent dans la vie politique qui ont été révélés au cours des dernières années.

Néanmoins, nous devons avoir à l'esprit que chaque affaire représente un cas d'abus qui a été exposé et qui, avec un peu de chance, peut également être sanctionné. C'est pour les nombreux cas qui ne sont jamais révélés ni sanctionnés que nous devrions nous préoccuper. Par conséquent, il est d'une importance cruciale que tous les pays s'efforcent d'accroître la transparence en matière de financement politique comme il est préconisé par la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Le but de cet ouvrage a été de présenter les enseignements retenus au cours des dernières décennies dans le monde entier dans des domaines-clés concernant le financement politique, et de souligner les points communs et les zones de divergence. Ont été abordés les rôles des différents acteurs responsables d'une plus grande transparence du financement des partis politiques et des candidats, notamment ceux des législateurs, des contrôleurs, des partis politiques et des candidats, des médias et de la société civile. Une attention particulière a été accordée à la divulgation, aux limitations de dépenses, au financement public et aux mesures exécutoires. Toute personne intéressée par les questions concernant l'argent en politique aura, espérons-le, pu trouver dans les pages précédentes des éléments susceptibles de l'intéresser.

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction, cet ouvrage a été inspiré par cinq points-clés qui ont émergé grâce au travail mené avec l'IFES sur le financement politique dans plus de 20 pays, mais aussi par l'étude des enseignements tirés et des points-clés convenus par d'autres organisations qui sont actives dans ce domaine. Il est maintenant temps de revoir ces points-clés et de voir comment les résultats présentés dans les différents chapitres se rapportent à chaque point.

1. L'argent est nécessaire aux politiques démocratiques, et les partis politiques doivent avoir accès aux fonds pour jouer leur rôle dans le processus politique. La réglementation ne doit pas enrayer une concurrence saine.

Bien que plusieurs des approches décrites dans cet ouvrage soient destinées à réduire le rôle de l'argent en politique et de limiter certaines formes de revenus et de dépenses, aucune d'entre elles ne sont destinées à éliminer complètement le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales. L'argent est nécessaire pour que les partis politiques et des campagnes électorales jouent leur rôle dans une société démocratique, et l'électorat ne doit pas être empêché de montrer ses préférences également avec son porte-monnaie. Sans un financement suffisant, les candidats et les partis politiques ne peuvent pas interagir avec l'électorat pour découvrir leurs souhaits ou expliquer leur programme et leur vision politiques.

Les notions de divulgation et de transparence en matière de financement politique reposent sur la reconnaissance implicite que, si un tel financement doit être surveillé et, parfois,

contrôlé, il constitue en même temps une partie essentielle du processus politique. Les limitations de dépenses vont, par exemple, exactement dans ce sens : elles ne signifient que la limitation et non pas l'arrêt des dépenses.

L'argent est non seulement nécessaire dans le processus politique, il est également nécessaire pour que les fonds privés jouent un rôle important dans les activités des partis politiques et des campagnes électorales. Bien que le financement public puisse être un outil utile pour réduire la dépendance des acteurs politiques vis-à-vis des riches bienfaiteurs, il ne devrait pas remplacer le financement de ceux qui défendent un certain parti politique ou un candidat. Il est fondamental de se rappeler que les partis politiques et les candidats sont *censés* rivaliser entre eux pour remporter le soutien des électeurs. N'autoriser qu'un financement public reviendrait à traiter les partis politiques comme des institutions publiques, et une telle approche « ne vide pas seulement la politique de son sens, elle donne également à l'État (et, éventuellement, à des fonctionnaires peu scrupuleux) un pouvoir considérable en dirigeant les partis et (de manière plus inquiétante) l'opposition ». ¹

2. L'argent n'entre jamais sans problèmes dans le système politique, aussi est-il souhaitable d'instaurer une réglementation.

Alors que l'argent est un ingrédient nécessaire de la politique moderne, à la lumière des chapitres précédents, il devrait, en même temps, être parfaitement clair que l'argent a souvent des effets indésirables sur l'efficacité et la réactivité du système politique. Des opposants politiques du monde entier montrent une grande ingéniosité dans la recherche de moyens pour financer leurs activités et ils n'hésitent pas toujours à engager des actions qui ne défendent pas nécessairement les intérêts d'une gouvernance démocratique et responsable.

La capacité des gros bailleurs de fonds à acheter des nominations, des contrats de travaux publics et des politiques spécifiques ne bafoue pas seulement la gouvernance démocratique, elle implique aussi d'énormes gaspillages des fonds publics souvent déjà rares. Que ce soit au Pérou, où l'on soudoie les membres du Congrès de l'opposition pour les inciter à changer de camp ou en Pologne, au travers de pots-de-vin ou en République démocratique du Congo, au travers des présidents s'enrichissant grâce aux caisses de l'État, l'inventivité des hommes politiques est souvent étonnante. Les chapitres précédents exposent plus en détail comment les partis politiques et les candidats proposent de vendre des nominations ou offrent des filières pour faire passer de l'argent au travers des organisations clandestines pour échapper aux impôts et exercer d'autres activités illégales ou tout simplement immorales. Aucune activité de ce type n'est nouvelle. Le scandale portant sur l'argent reçu en échange d'honneurs (le cas où des pairies à vie étaient attribuées aux bienfaiteurs en récompenses de leurs contributions) qui a éclaté en 2006 au Royaume-Uni n'a été qu'une répétition des événements qui avaient fait tomber un gouvernement britannique en 1922.

Telle est la logique qui se trouve derrière la Convention des Nations Unies contre la corruption, appelant tous les États à accroître la transparence dans la vie politique, afin que ces abus puissent être révélés et punis. Même s'il existe la libre parole de l'argent, cette parole ne doit pas être émise au milieu d'un silence complet.

¹ Johnston, Michael (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives – Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. National Democratic Institute for International Affairs, Washington, p. 16.

Dans certains contextes, la divulgation peut ne pas constituer une forme suffisante de la réglementation. Il se peut que certains types de contributions et de dépenses doivent être purement et simplement interdits, et là où les disparités financières entre les concurrents sont particulièrement grandes, des limitations de dépenses et des financements publics peuvent être nécessaires pour garantir des élections véritablement concurrentielles.

3. Le contexte et la culture politique doivent être pris en compte à l'heure d'élaborer des stratégies pour le contrôle de l'argent en politique.

C'est l'un des thèmes principalement abordés dans cet ouvrage : bien qu'il existe des points de compréhension et d'expériences communs concernant l'argent en politique, le rôle qu'il joue et comment il peut être réglementé, chaque pays doit tenir compte de ce qu'il cherche à réaliser avec la réglementation du financement politique et comment ces objectifs peuvent être réalisés, étant donné la situation politique du pays et le contexte mondial. De nombreux facteurs issus de la tradition politique et des niveaux de participation de la population à la politique sur le système électoral, des structures judiciaires et des procédures comptables établies doivent être prises en compte. La capacité des partis politiques et des candidats à respecter les exigences en matière de déclaration détaillée est un autre facteur à prendre en considération, surtout dans des démocraties émergentes à faible niveau d'éducation. L'analyse des relevés de comptes bancaires de campagne peut être un bon moyen de contrôler les opérations de financement des campagnes, mais seulement si le secteur bancaire est suffisamment implanté dans le pays.

Il nous faut également prendre conscience de ce que non seulement les sociétés dans lesquelles nous vivons diffèrent les unes des autres, mais également qu'il existe des différences dans la façon dont nous voulons qu'elles fonctionnent. C'est particulièrement évident dans la façon dont nous concevons le rôle des partis dans le système politique. Dans certains pays, ils sont considérés comme jouant un rôle essentiel dans la mobilisation des citoyens et la prise en compte de leurs opinions même entre deux élections. Dans d'autres partis, l'accent est mis davantage sur des candidats individuels et les partis politiques sont considérés comme ayant un rôle bien moindre à jouer en politique.

Il y a, dès lors, un réel danger à adopter sans discernement des systèmes de réglementation en matière de financement politique en cours dans d'autres pays. Pour répéter l'avertissement de Nassmacher déjà cité dans l'introduction, « la tentative de transférer sur d'autres une expérience doit commencer par la reconnaissance des différences ». Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de similitudes importantes ou qu'on ne puisse pas tirer d'enseignements des autres pays (si tel était le cas, cet ouvrage n'aurait guère de raison d'être). Ce que cela signifie, c'est que les législateurs, les contrôleurs et les acteurs non gouvernementaux doivent examiner avec soin leurs objectifs et leur situation au moment de décider quels enseignements issus d'autres pays ils doivent prendre à cœur d'appliquer.

4. Une réglementation efficace et le principe de divulgation permettent d'aider au contrôle des effets pervers du rôle de l'argent en politique, mais à la seule condition qu'elles soient bien conçues et mises en application.

Une partie importante de ce livre a été consacrée à présenter différentes options de réglementations disponibles pour contrôler le financement politique et pour prévenir, détecter et sanctionner les actes illégaux et illégitimes. Ces activités fonctionnent, et elles ont contribué à démasquer des opérations

louches et à modifier la façon dont les partis politiques et les candidats agissent dans de nombreux pays. Comme le regretté Khayyam Zev Paltiel l'avait formulé : « la déclaration obligatoire et la divulgation des (...) revenus et des coûts ont eu un effet curatif » sur les partis politiques et les élections dans les démocraties occidentales.²

Toutefois, comme on l'a maintes et maintes fois vu dans de nombreux pays, la simple introduction d'une imposante loi des sondages ne nous mènera nulle part. Les réglementations et les exigences de divulgation ne doivent pas seulement prendre en compte le contexte régional (voir ci-dessus), ils doivent également être conçus en gardant à l'esprit leur force exécutoire. L'axiome de Pinto-Duschinsky maintes fois répété, selon lequel le financement politique souffre de « trop de règles, trop peu d'application » n'a rien perdu de sa pertinence.

Le chapitre sur les mesures exécutoires fournit de larges exemples de la façon dont des réglementations bien intentionnées soit n'ont pas du tout d'effet, soit se révèlent contre-productives. La mise en œuvre d'une divulgation efficace est souvent entravée par des vides juridiques facilement identifiables et utilisables par les candidats politiques. Un autre très bon exemple de la nécessité d'une conception et d'une application soigneuses des réglementations en matière de financement politique concerne les limitations sur ce que les partis politiques et les campagnes électorales peuvent dépenser. Comme on a pu le voir dans le chapitre sur ce sujet, les limitations de dépenses sont un moyen populaire de réduire le coût des élections et d'harmoniser les conditions de concurrence. Toutefois, comme le chapitre le montre aussi, ces limitations brillent plus par leur manquement que par leur respect. En particulier, en l'absence d'une réglementation de divulgation qui soit effectivement appliquée, personne ne saura jamais si les candidats et les partis politiques respectent les limitations de dépenses, et donc les abus ne peuvent pas être sanctionnés.

Pire encore, l'application de la réglementation sur le financement politique est parfois faite d'une manière qui profite indûment à certains partis et candidats au détriment d'autres. Les chapitres de cet ouvrage évoquent les gouvernements qui détournent les réglementations sur la divulgation et les financements publics pour harceler ou diviser l'opposition.

Nous avons également vu plus haut comment même l'octroi d'un financement public, généralement perçu comme un moyen d'augmenter les capacités de tous les partis politiques et des campagnes électorales et de réduire les disparités de revenu, peut être utilisé pour affaiblir l'opposition, soit en rendant inéligibles pour le financement soit en utilisant un système qui en favorise la scission.

5. Une surveillance efficace dépend des activités de plusieurs acteurs entrant en interaction (comme les contrôleurs, la société civile et les médias) et repose sur la transparence.

Comme il est souligné dans le chapitre sur les mesures exécutoires, sans un organe exécutoire du gouvernement compétent et indépendant, il est très difficile de créer une surveillance efficace de la façon dont l'argent est recueilli et dépensé par les partis politiques et les campagnes électorales. Lorsque les réglementations nécessaires sont en place, ces organes ont le pouvoir d'exiger la présentation des états financiers et (quand ils ont des compétences suffisantes), ils peuvent aussi effectuer des vérifications sur place des comptes des partis et des campagnes.

Néanmoins, l'expérience issue d'un large éventail de pays indique que l'existence même d'un organisme exécutoire vigilant, indépendant et capable n'est pas suffisante pour que la surveillance soit efficace, et

² Paltiel cité par Nassmacher, Karl-Heinz (2006) "Regulation of party finance" in Katz, Richard S et Crotty, William J (eds) *Handbook of Party Politics*. Sage Publications, Londres, p. 454.

que les différentes parties prenantes dépendent les unes des autres. Des groupes provenant de la société civile peuvent jouer un rôle très important dans la surveillance sur le terrain des activités des acteurs politiques. Dans de nombreux cas, les compétences des ONG locales, surtout en termes de main-d'œuvre, dépassent largement celles du contrôleur de l'État, aussi ce sont les efforts de vigilance faits par ces groupes qui, dans plusieurs pays, ont révélé des scandales. Une surveillance efficace est également peu probable sans que les journalistes ne contribuent à conscientiser l'opinion publique sur l'importance de l'argent en politique, et à enquêter sur les cas de fraude politique et d'abus de biens publics pour les dénoncer. Comme cela a été souligné plus haut, les scandales se sont généralement avérés être les inspirateurs les plus efficaces pour des réformes sur le financement politique. C'est à l'issue de tous les scandales liés au Watergate que la Federal Electoral Commission des Etats-Unis a été créée.

Au même titre que les réformateurs et les contrôleurs peuvent bénéficier de l'assistance de la société civile et des médias pour la réalisation de nouvelles réformes des mesures exécutoires, les informations contenues dans les rapports formels de divulgation peuvent être d'une grande utilité pour les acteurs non-gouvernementaux. En l'absence d'autre information, les rapports de divulgation peuvent constituer une version officielle des opérations financières des partis politiques et des candidats, avec laquelle peut être comparée l'information communiquée aux journalistes et aux groupes de la société civile.

Enfin, les partis politiques, les candidats et les élus ont un rôle essentiel à jouer. Ils doivent résister à la tentation de recevoir des dons ou des fonds illégaux provenant de contributeurs qui demandent en retour certaines faveurs. Ils doivent résister aux tentations de l'achat de voix et de l'abus des biens publics. Bien qu'il soit difficile aux partis et aux candidats de rester intègres si le système est tortueux, les pratiques de corruption finiront par faire en sorte que les postes d'élus, pour lesquels ils se battent, ne seront plus dignes de l'attention des concurrents.

Quelques mots de fin

Nous espérons que cet ouvrage sera utile à ceux qui s'intéressent aux questions concernant le rôle que joue l'argent en politique, et comment ce rôle peut être géré. S'il a été beaucoup appris au cours des dernières décennies, il existe un besoin continu en matière de recherche et d'échange d'expériences. Enfin et surtout, les institutions travaillant dans le domaine de la surveillance des finances politiques (gouvernementales et non gouvernementales) dans différentes régions ont beaucoup à apprendre les unes des autres et elles devraient trouver les moyens de partager ce qu'elles ont appris. Des arènes politiques sont nécessaires pour les contrôleurs du financement politique en Afrique, les journalistes en Amérique latine, les groupes de la société civile en Asie et les législateurs en Europe et ainsi de suite. Les gouvernements devraient coopérer pour accroître leur capacité à respecter leurs engagements de transparence en matière de financement politique, exprimée dans la Convention des Nations Unies contre la corruption. Dans un premier temps, les pays qui n'ont pas encore introduit de procédures de divulgation pour les candidats et les partis politiques devraient suivre l'enseignement de ceux qui l'ont déjà fait.

Il n'y a pas de point final. L'expérience qui ressort des pays qui ont travaillé sur une longue période à la surveillance des finances politiques ne démontre pas seulement que la mise en place d'un contrôle à un niveau acceptable prend beaucoup de temps, mais aussi que les travaux en vue d'améliorer les méthodes d'identification d'abus doivent se poursuivre indéfiniment. Cependant, que cela ne décourage personne, car, à ces égards, le travail sur les questions de financement politique ne diffère en rien de la lutte en cours pour protéger et renforcer la démocratie dans nos

sociétés.

L'IFES a l'espoir de poursuivre ce travail afin d'améliorer l'utilisation transparente et responsable de l'argent en politique, en coopération avec les partenaires mondiaux existants et à venir.

Tableau 1. États- Parties de l'UNCAC présentant un système de divulgation recommandé par l'article 7(3)

| État-Partie de l' UNCAC | Divul. partis | Divul. cand | État-Partie de l' UNCAC | Divul. partis. | Divul. cand | État-Partie de l'UNCAC | Divul. partis | Divul. cand |
|-------------------------|---------------|-------------|-------------------------|----------------|-------------|---------------------------|---------------|-------------|
| Afghanistan | oui | oui | Éthiopie | non | non | Namibie | non | n/c |
| Afrique du Sud | oui | non | Fidji | non | non | Nicaragua | oui | non |
| Albanie | oui | non | Finlande | non | oui | Niger | oui | n/c |
| Algérie | non | oui | France | oui | oui | Nigéria | oui | non |
| Angola | non | oui | Gabon | oui | oui | Norvège | oui | non |
| Antigua et Barbuda | non | oui | Géorgie | oui | non | Ouganda | oui | non |
| Argentine | oui | oui | Ghana | non | non | Ouzbékistan | oui | n/c |
| Arménie | oui | oui | Grèce | non | oui | Pakistan | oui | non |
| Australie | oui | oui | Guatemala | oui | non | Palaos | non | n/c |
| Autriche | oui | oui | Guinée Bissau | oui | non | Panama | oui | oui |
| Azerbaïdjan | oui | oui | Guyane | oui | non | Papouasie-Nouvelle-Guinée | oui | n/c |
| Bahamas | non | non | Honduras | n/c | n/c | Paraguay | oui | non |
| Bangladesh | non | oui | Hongrie | n/c | n/c | Pays-Bas | oui | non |
| Bélarus | oui | oui | Indonésie | oui | oui | Pérou | oui | non |
| Belgique | oui | non | Iran | non | oui | Philippines | oui | oui |
| Bénin | oui | oui | Iraq | n/c | n/c | Pologne | oui | oui |
| Bolivie | oui | non | Israël | oui | oui | Portugal | oui | oui |
| Bosnie-Herzégovine | oui | non | Jamaïque | oui | non | Qatar | n/c | n/c |
| Brésil | oui | oui | Jordanie | non | oui | Roumanie | oui | non |
| Brunei Darussalam | non | non | Kazakhstan | n/c | n/c | Royaume-Uni | oui | oui |
| Bulgarie | oui | non | Kenya | oui | n/c | Russie | oui | oui |
| Burkina Faso | non | non | Kirghizistan | oui | non | Rwanda | oui | non |
| Burundi | non | non | Koweït | non | oui | Sao Tome et Principe | oui | n/c |
| Cambodge | oui | non | Lesotho | oui | oui | Sénégal | non | non |
| Cameroun | non | non | Lettonie | n/c | n/c | Serbie | oui | non |
| Canada | oui | oui | Liban | oui | non | Seychelles | oui | n/c |
| Cap Vert | oui | oui | Libéria | oui | non | Sierra Leone | oui | non |
| Rép. Centrafricaine | non | n/c | Libye | oui | non | Slovaquie | oui | oui |
| Chili | oui | oui | Lituanie | non | n/c | Slovénie | oui | oui |
| Chine | non | non | Luxembourg | non | n/c | Sri Lanka | n/c | oui |
| Chypre | non | non | Macédoine | non | non | Suède | non | non |
| Colombie | oui | oui | Madagascar | n/c | n/c | Tadjikistan | oui | oui |
| Rép. du Congo | non | non | Malaisie | oui | n/c | Tanzanie | non | non |
| République de Corée | oui | oui | Malawi | non | oui | Timor Leste | oui | n/c |
| Costa Rica | oui | non | Maldives | oui | non | Togo | n/c | n/c |
| Croatie | oui | n/c | Mali | non | n/c | Trinidad et Tobago | non | oui |
| Cuba | non | non | Malte | n/c | n/c | Tunisie | n/c | n/c |
| Danemark | non | non | Maroc | oui | non | Turkménistan | n/c | n/c |
| Djibouti | non | non | Ile Maurice | oui | non | Turquie | oui | non |
| Rép. Dominicaine | oui | non | Mauritanie | n/c | n/c | Uruguay | non | non |
| Egypte | n/c | oui | Mexico | oui | non | Venezuela | oui | non |
| El Salvador | oui | non | Moldavie | oui | oui | VietNam | n/c | n/c |
| Émirats arabes unis | n/c | n/c | Mongolie | non | n/c | Yémen | oui | oui |
| Equateur | non | non | Monténégro | oui | non | Zambie | non | non |
| Espagne | oui | oui | Mozambique | oui | n/c | Zimbabwe | oui | oui |
| États-Unis d'Amérique | oui | oui | | oui | non | | oui | non |

Notes : Tableau élaboré par Jack Santucci, indiquant si les États-Parties de CNUCC ont introduit des exigences de déclarations financières pour les partis politiques (première colonne) et pour les candidats (deuxième colonne). Un pays a été codé « oui » si elle a des exigences de déclaration, *quelles qu'elles soient*, pour chaque catégorie. Notez que ces exigences peuvent ne pas être appliquées. « n/c » dénote un manque de données ou, dans certains cas, que les partis politiques ne peuvent exister légalement.

Sources principales : les rapports de pays par le GRECO (voir [www.coe.int / T / dghl / suivi / GRECO](http://www.coe.int/T/T_dghl/suivi/GRECO)) ; Griner, Steven et Zovatto, Daniel (éd.) (2005) *Funding of Political Parties and Election Campaigns in the Americas*, IDEA / OEA ; le projet ACE, la base de données sur le financement politique d'International IDEA (voir www.idea.int), la législation nationale.

Glossaire pour le financement politique

Audit

Un audit est un examen des états et dossiers financiers d'une entité, des renseignements bancaires effectué par les agents financiers de l'entité pour d'autres parties intéressées et externes à l'entité, ainsi que des éléments probants justifiant les informations contenues dans ces états financiers.

Dépenses de campagne

Dépenses engagées par ou au nom d'un parti politique enregistré ou d'un candidat en vue de promouvoir le parti ou le candidat au cours d'un cycle électoral ou en liaison avec des élections prochaines. On y inclut les dépenses dont l'objectif est de ternir les perspectives d'un autre parti ou candidat.

Financement de campagne

Se réfère à des transactions qui sont liées à une campagne électorale. Ces transactions peuvent comprendre des donations ou des dépenses formelles, financières ou en nature.

Revenu des campagnes

Revenu créé par ou au nom d'un parti politique enregistré ou d'un candidat pour financer la campagne électorale d'un parti ou d'un candidat.

Limitation des dépenses de campagne

Montant maximum pouvant être dépensé pour la campagne d'un candidat en période électorale.

Limitation des dépenses du candidat

Montant maximum pouvant être donné ou prêté par un ou une candidat(e) pour sa propre campagne.

Financement lié à la campagne

L'allocation de ressources acquises et dépensées par les candidats électoraux et les partis politiques au cours d'un cycle électoral.

Plafond

Une limite supérieure pour les dépenses de campagne. Parfois, il peut s'agir également de la limite supérieure concernant les contributions des particuliers ou des partis politiques.

Conflit d'intérêt

La situation dans laquelle une personne a des intérêts incompatibles l'empêchant d'agir pour le bien commun. Par exemple, lorsque des représentants du gouvernement acceptent des contributions de campagne de personnes dont les intérêts économiques sont concernés par la politique gouvernementale.

Limitation des contributions

Montant maximum à hauteur duquel un particulier ou un parti politique peut contribuer pour la campagne électorale d'un parti ou d'un candidat.

Ressources administratives

Euphémisme utilisé dans certains pays (particulièrement l'ex Union Soviétique) pour décrire l'abus des ressources étatiques

Contributions

Argent ou valeur de quelque nature que ce soit (notamment : listes d'adresses, téléphones, espace d'affichage) accordé à la campagne électorale d'un candidat ou d'un parti politique par un particulier ou une organisation.

Politicien récupéré

Un représentant élu qui reçoit un soutien financier important de riches donateurs qui, en contrepartie, influencent l'agent public dans certaines prises de décisions politiques.

Coût de la corruption

Montant des pertes entraînées par le détournement ou la rétention des fonds publics.

Élections financées démocratiquement

Un système électoral dans lequel les campagnes des candidats sont financées avec des ressources provenant du peuple dans son ensemble plutôt que d'une petite élite.

Financement public direct

L'argent fourni par l'État aux partis politiques ou aux candidats durant les campagnes électorales ou pour le financement normal du parti, - en général sous forme de virements bancaires, mais parfois aussi en espèces ou en chèque.

Divulgence

L'obligation de publicité faite aux candidats et aux partis politiques de rendre compte des montants et des sources de leurs contributions de campagne devant l'organe de gestion électorale, une agence gouvernementale d'audit ou une agence d'exécution électorale. La divulgation fonctionne efficacement lorsque ces comptes sont détaillés et offerts à l'examen public.

Donations

Voir **Contributions**.

Conditions de concurrence équitables

Une course aux élections dans laquelle les candidats en lice disposent de ressources qui soient proportionnelles à leur capacité à collecter des fonds et à recevoir des contributions de campagnes avec lesquelles financer leur campagne.

Contribution externe

Argent donné pour la campagne d'un candidat ou d'un parti politique, par un particulier résidant hors du pays où ont lieu les élections.

Seuil

Un minimum ou un montant fixe de finances ou d'autres ressources publiques (par exemple, média gratuit ou affranchissement) à disposition de tous les candidats éligibles à un système de financement public.

Opérations formelles

Donations et dépenses prévues dans le champ d'application de la loi et pouvant être complétées par le

financement public des campagnes.

Publicité cachée

Du matériel qui apparaît dans les médias sous la forme d'un rapport objectif ou d'une analyse mais qui en réalité promeut un candidat ou un parti ou tente d'en discréditer un autre.

Système hybride de financement

Un système de financement des élections et des activités des partis politiques à travers lequel une partie des fonds de la campagne utilisés par les candidats provient de l'État, généralement sous forme d'une subvention correspondant au montant de l'argent privé collecté.

Contribution en nature

Une contribution en biens, services ou propriétés offertes gratuitement à moindre prix que sa valeur habituelle.

Dépenses indépendantes

Des dépenses monétaires pour la publicité ou d'autres formes de communications que préconisent expressément l'élection ou la défaite d'un candidat, et qui ne soient pas ni conjointes ni coordonnées avec quelque candidat ou quelque comité de campagne d'un candidat que ce soient.

Financement public indirect

Ressources avec valeur monétaire qui sont fournies aux partis politiques ou aux candidats par le gouvernement pour le financement d'une campagne électorale ou le financement normal d'un parti, tels que le transport ou un temps d'antenne gratuit.

Contribution des particuliers

Argent versé à un comité de campagne d'un candidat ou à un parti politique par une personne unique (voire plusieurs détenteurs s'il s'agit d'un chèque unique).

Opérations informelles

Donations financières et dépenses ayant lieu en dehors du cadre juridique. Elles peuvent aller de l'achat des voix, en passant par l'aide non-comptabilisée et en nature d'entreprises publiques et privées, jusqu'à l'abus de ressources publiques.

Harmonisation des conditions de concurrence

Une course aux élections dans laquelle les candidats disposent de ressources égales pour mener leurs campagnes.

Vide juridique

Une manière d'éviter ou de contourner la loi, généralement associée à une omission ou une ambiguïté dans la loi-même.

Fonds de contrepartie

De l'argent public alloué selon un ratio spécifique aux candidats qui réussissent à collecter de l'argent privé à hauteur des montants imposés au travers de contributions de particuliers d'une certaine taille. On le retrouve généralement aux États-Unis

Détournement des Ressources Administratives

L'utilisation des pouvoirs et ressources des secteurs étatique et public (incluant postes, personnel, finances, matériels, et autres ressources coercitives) par des politiciens ou des partis politiques au pouvoir dans les fins d'accroître leurs chances aux élections, en violation de règles juridiques et/ou autres, et en violation des responsabilités incombant à l'exercice des fonctions publiques.

Blanchiment d'argent

Effectuer une contribution de campagne à un agent public élu (ou un parti politique) à travers un ou plusieurs tiers, comme un moyen de déguiser la source d'une contribution et de contourner les limitations de contribution.

Piste de l'argent

Le flux du financement de campagne et normal de parti jusqu'au système politique. Remonter la piste de l'argent est l'une des méthodes dont disposent les journalistes et les organes régulateurs pour contrôler les contributions et les dépenses illicites.

Surveillance

L'observation systématique et objective et la documentation d'un processus particulier dans le temps.

Pay to Play

Référence à la nature trouble de l'argent en politique : en vue de s'assurer d'avoir accès aux agents publics élus et de pouvoir jouer de son influence, une personne ou un groupe doit apporter des contributions importantes lors des campagnes de réélection de ces agents publics.

Récompense

Le retour d'un investissement sur une campagne effectué par un contributeur motivé par des intérêts personnels, par exemple sous forme de nominations (telles que des postes ministériels), d'allègements fiscaux, de subventions, d'exemptions de réglementation, ou d'appels d'offres sans concurrence pour des projets d'État.

Ploutocratie

Les élites aisées qui dominent la politique en vertu de la dépendance des agents publics à l'égard de leurs contributions de campagne ou en vertu de leur capacité à utiliser leur argent pour accéder eux-mêmes à l'une des principales charges publiques.

Corruption politique

L'abus de pouvoir des dirigeants politiques pour favoriser leur enrichissement personnel ou celui d'un groupe ou pour la conservation du pouvoir.

Financement politique

Revenus et dépenses des candidats et des partis politiques, qu'ils soient formels ou informels, d'ordre financier ou en nature. Ces opérations peuvent avoir lieu pendant ou en dehors de la période électorale, voire peuvent n'être directement liées à aucune campagne électorale.

Contrôleur du financement politique (également Organe exécutoire ou Agence exécutoire)

Un organe ou une agence d'État mandatés pour surveiller et contrôler les flux du système de financement politique. Il assure que les partis, les comités et les candidats respectent les

limitations, les interdictions et les obligations de divulgation et de rapport d'activités. L'agence a le devoir de faire respecter les obligations issues des réglementations de financement politique.

Dépenses des partis politiques

Dans les systèmes présidentiels, l'argent dépensé par les partis politiques au nom de leurs candidats aux élections générales présidentielles et du Congrès. Dans les systèmes parlementaires, l'argent dépensé par les partis politiques durant la campagne électorale

Financement des partis politiques

Donations financières ou en nature hors campagnes aux partis politiques, organisations et associations et les dépenses faites par ces mêmes groupes. Les partis politiques peuvent recevoir un financement public, souvent comme résultat d'avoir recueilli un certain pourcentage de voix lors d'une élection.

Système de financement privé

Un système de financement des élections et des activités des partis politiques par lequel la majorité des revenus et dépenses de campagne d'un candidat ou d'un parti politique repose sur des contributions privées.

Système de financement public

Financement de campagne ou financement de fonctionnement normal d'un parti dispensé par l'État à des candidats en lice ou des partis politiques.

Quid Pro Quo (Contrepartie)

Du latin « quelque chose pour quelque chose », ce que les donateurs de campagne aux intérêts particuliers reçoivent des agents publics en échange de leur important appui financier (ce qui peut être constitué d'allègements fiscaux, de subventions, de nominations, d'exemptions de réglementation, ou d'appels d'offres sans concurrence sur les marchés publics).

Financement normal des partis

Financement hors campagne, comprenant les donations et les dépenses, des partis politiques, organisations et associations, dépensés sur une base annuelle afin de maintenir les activités courantes des partis.

Contributions et dépenses des tiers

Biens ou services payés ou dépenses engagées au nom d'un candidat ou d'un parti politique par l'intermédiaire d'une entité séparée, sans lien.

Politique corrompue

Un système politique corrompu qui est lourdement influencé par de l'argent sale ou illicite et vient saper les règles juridiques.

Transparence

Le degré auquel les finances, les politiques, la méthodologie et les activités d'une institution sont mises à la disposition ou à la connaissance du public.

Inégalité d'accès aux fonctions publiques

Préoccupation pour le fait que certaines catégories socio-économiques d'électeurs manquent de ressources financières minimales pour mener une campagne ou obtenir une représentation

significative.

Conditions de concurrence inéquitables

Le risque que de grandes sommes d'argent ne confèrent un avantage inéquitable à certains candidats et/ ou partis politiques, ce qui diminue sensiblement la concurrence.

L'achat des voix

Une forme de fraude politique qui vise à augmenter le nombre de voix recueillies lors d'une élection par un candidat ou un parti politique en particulier en fournissant de l'argent ou d'autres avantages pour les mandants en échange de leur voix.

Bons

Une forme de financement public en nature au travers duquel les candidats et/ ou les partis politiques reçoivent des certificats leur accordant un montant spécial de ressources de campagne gratuites, comme les frais d'affranchissement ou le temps d'antenne.

Lectures complémentaires

Ressources en ligne

Recherches communes sur le financement de campagne

- <http://cfinst.org/community/>
- Bibliothèque en ligne concernant les ressources élémentaires, la recherche universitaire et les rapports des ONG dans le financement politique en mettant l'accent sur les États-Unis. Les utilisateurs s'inscrivent pour débattre du contenu et partager leurs propres connaissances.

Elections Canada

- <http://www.elections.ca/intro.asp?section=finetdocument=indexetlang=e>
- Commission indépendante de réglementation du Canada comprenant une base de données sur la divulgation et les limitations de contribution pour les courses électorales à la circonscription (district) et à la présidence du parti ainsi que des analyses comparatives des régimes américains et canadiens pour le financement politique.

Groupe d'États contre la corruption (GRECO)

- <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/>
- Contient des rapports détaillés par pays enquêtant sur le respect des engagements auprès des instruments juridiques du Conseil de l'Europe contre la corruption, avec des rapports spécifiques sur le financement politique. Site en anglais et en français.

IFES Programmes sur le financement politique et l'éthique publique

- <http://www.moneyandpolitics.net>
- Nouvelles, manuels, rapports, outils des activistes et des contrôleurs ainsi que des travaux de recherche universitaire sur l'argent en politique. Documents en français, espagnol, arabe et anglais.

International IDEA : Base de données sur le financement politique

- <http://www.idea.int/parties/finance/db/index.cfm>
- La base de données Regulations contient des informations sur les lois applicables au financement des partis politiques pour plus de 100 pays dans le monde. La plupart des informations sont données à partir de 2002 et la dernière mise à jour date de novembre 2006. D'autres mises à jour sont attendues en 2009 ou 2010.

Transparency International

- <http://www.transparency.org>
- TI publie le Rapport annuel mondial sur la corruption, l'Indice de corruption (BPI) et le Baromètre mondial de la corruption. Le site comprend également des rapports régionaux et nationaux. La corruption politique est l'une des cinq priorités globales de TI.

Commission électorale du Royaume-Uni

- <http://www.electoralcommission.org.uk/>
- Commission indépendante de réglementation du Royaume-Uni avec des informations détaillées sur la législation applicable au financement politique, le financement public, les mesures exécutoires, une base de données des registres, les déclarations de comptes et les analyses de

financement des partis.

Commission électorale fédérale des États-Unis

- <http://www.fec.gov>
- La commission de réglementation indépendante des États-Unis au niveau fédéral. Elle dispose d'une base de données approfondies avec la divulgation de données exploitables par machine, des lignes directrices sur les rapports et les détails sur les mécanismes exécutoires.

Ressources papier

Austin, Reginald, et al. 2003. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. (Stockholm : International IDEA).

- http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/full.pdf
- Le traitement d'IDEA porte sur des approches conceptuelles de la réglementation en matière de financement politique en mettant l'accent sur le financement public et l'égalité des donateurs. Comprend des études de cas régionaux .

Bryan, Shari et Denise Baer. 2005. *Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries*. (Washington, DC : National Democratic Institute of International Affairs).

- http://www.justiceinitiative.org/db/resource2/fs/?file_id=16300
- Cette étude identifie les défis communs pour le financement politique et explore des solutions réalistes qui peuvent être appliquées dans les cultures politiques indépendantes par les partis politiques, les gouvernements, les agences de développement internationales, et les réalisateurs de la gouvernance et de la démocratie ainsi que les universitaires.

Carlson, Jeffrey et Marcin Walecki, 2006. *MAP – Money and Politics Program: Applying Lessons Learned*. (Washington, DC : USAID/IFES).

- http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/MAP_Guide_to_Applying_Lessons_Learned.pdf
- Cette étude identifie d'importants enseignements tirés des quatre années de programmes-pilotes centrés autour de l'application des lois et réglementations en matière de financement politique, en essayant de consolider les pratiques exemplaires pour la programmation du financement politique.

Fischer, Jeff, Marcin Walecki et Jeffrey Carlson, eds. 2006. *Political Finance in Post-Conflict Societies*.

(Washington, DC: USAID/IFES).

- <http://www.ifes.org/publication/0b087c527792ae130507f80957ad3f2b/Political%20Finance%20in%20Post-Conflict%20Societies-small.pdf>
- S'appuyant sur huit études de cas, les auteurs passent en revue les enseignements tirés et les pratiques exemplaires de la conception des systèmes de financement politiques dans des contextes post-conflits.

Johnson, Michael. 2005. *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives*. (Washington, DC : National Democratic Institute).

- http://www.ndi.org/files/1948_polpart_janda_110105.pdf
- Johnston relie la réglementation du financement politique à des points « litiges » des partis

politiques et décrit comment la variation conjointe des objectifs et des caractéristiques des systèmes de parti impliquent des réformes différentes.

Nassmacher, Karl-Heinz (2009) *The Funding of Party Competition, Political Finance in 25 Democracies*. Nomos.

- Une exploration des principales questions au sujet du financement des partis des temps modernes, notamment : le financement illégal des partis est-il un véritable problème, la nouvelle technologie des campagnes a-t-elle provoqué une « explosion des coûts », et quels sont les impacts du financement public sur une démocratie durable ?

OSI Justice Initiative. 2005. *Monitoring Election Campaign Finance: A Handbook for NGOs* (New York : Open Society Institute).

- http://www.justiceinitiative.org/db/resource2?res_id=102367
- Ce manuel expose les principaux concepts et les stratégies d'élaboration de recherche en matière de surveillance sur l'activité du financement des partis et des candidats, lorsque les contrôleurs n'existent pas, manquent de moyens ou manquent de volonté.

Pinto-Duschinsky, Michael. Octobre 2002. "Financing Politics: A Global View." *Journal of Democracy* 13(4).

- http://www.moneyandpolitics.net/researchpubs/pdf/Financing_Politics.pdf
- Un expert de premier plan (Université d'Oxford / IFES) étend la définition de la corruption dans le financement politique, passe en revue les scandales exemplaires et les tendances d'enquêtes en matière de divulgation et de subventions publiques dans 104 pays.

Training in Detection and Enforcement Project. Juin 2005. *Enforcing Political Finance Laws: Training Handbook*. (Washington, DC : USAID/IFES).

- <http://www.moneyandpolitics.net/projects/tide/toolkit.html>
- Le manuel TIDE couvre les stratégies d'amélioration en matière de réglementation et d'application, les mécanismes institutionnels visant à accroître la découverte de l'information et de l'éthique depuis la perspective d'un contrôleur.

Ward, Gene, et al. 2003. *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*. (Washington, DC: USAID Office of Democracy and Governance).

- http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnacr223.pdf
- Ce livre élémentaire met l'accent sur la divulgation, qui couvre la nécessité de réformes, les variables élémentaires de la réglementation, les stratégies pour faire progresser la divulgation et un cadre pour comprendre les contextes des pays.

Indice des pays

| | | | |
|--|------------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| Afghanistan..... | 22, 24, 29, 73, 98, 118, 132 | Guinée équatoriale | 74 |
| Afrique du Sud | 118 | Guyane | 118 |
| Albanie | 62, 67, 68, 118, 132 | Honduras | 67, 68, 118 |
| Algérie | 118 | Hongrie | 48, 65, 70, 73, 118 |
| Allemagne..... | 61, 63, 65, 67, 72, 100 | Chad | 71, 74 |
| Andorre | 72 | Chili | 118 |
| Angola | 118 | Chine | 118 |
| Antigua et Barbuda | 118 | Chypre | 118 |
| Argentine..... | 53, 74, 99, 118 | Ile Maurice..... | 118 |
| Arménie..... | 118 | Indonésie..... | vi, 25, 118 |
| Australie | 69, 70, 73, 118 | Iran..... | 118 |
| Autriche..... | 73, 118 | Iraq..... | 118 |
| Azerbaïdjan..... | 118 | Irlande | 48 |
| Bahamas | 73, 118 | Israël..... | 118 |
| Bangladesh | 118 | Italie | 48, 65, 70, 71, 72, 73 |
| Bélarus | 118 | Jamaïque | 118 |
| Belgique..... | 118 | Japon | 73 |
| Bénin | 118 | Jordanie..... | 118 |
| Bolivie..... | 118 | Kazakhstan..... | 70, 89, 118 |
| Bosnie-Herzégovine | 118 | Kenya..... | 62, 82, 118 |
| Brésil | 74, 118 | Kirghizistan | 118 |
| Brunei Darussalam | 118 | Koweït | 118 |
| Bulgarie | 26, 48, 72, 74, 95, 118 | Lesotho..... | 71, 87, 118 |
| Burkina Faso | 118 | Lettonie | 49, 98, 99, 118 |
| Burundi..... | 118 | Liban..... | 4, 22, 94, 96, 103, 107, 118 |
| Cambodge..... | 118 | Libéria..... | 118 |
| Cameroun | 62, 118 | Libye..... | 118 |
| Canada..... | 65, 71, 72, 74, 118, 127 | Lituanie..... | 49, 65, 98, 118 |
| Cap Vert..... | 72, 118 | Luxembourg..... | 118 |
| Colombie | 71, 74, 118 | Macédoine | 71, 118 |
| Costa Rica | 65, 72, 118 | Madagascar | 118 |
| Croatie..... | 65, 66, 74, 76, 118 | Malaisie | 118 |
| Cuba | 118 | Malawi..... | 118 |
| Danemark | 65, 71, 73, 118 | Maldives | 72, 118 |
| Djibouti..... | 118 | Mali | 118 |
| Egypte | 73, 118 | Malte | 118 |
| El Salvador | 118 | Maroc | 71, 118 |
| Émirats arabes unis..... | 118 | Mauritanie | 118 |
| Equateur..... | 118 | Mexico..... | 69, 71, 89, 118 |
| Espagne | 49, 65, 70, 73, 118 | Moldavie..... | 118 |
| Estonie..... | 65 | Mongolie | 118 |
| États-Unis . 22, 26, 33, 40, 47, 49, 53, 57, 61, 62, 66, 67, 68, 71, 72, 73, 76, 100, 108 | | Monténégro..... | 118 |
| États-Unis d'Amérique | 118 | Mozambique..... | 67, 87, 118 |
| Ethiopie | 64 | Namibie | 76, 118 |
| Éthiopie | 118 | Nicaragua | 118 |
| Fidji | 118 | Niger..... | 118 |
| Finlande..... | 63, 65, 69, 72, 76, 118 | Nigéria..... | 118 |
| France..... | 71, 72, 73, 74, 118 | Norvège | 118 |
| Gabon | 74, 118 | Nouvelle-Zélande | 70 |
| Géorgie..... | 118 | Ouganda | 118 |
| Ghana | 73, 82, 118 | Ouzbékistan | 118 |
| Grèce | 118 | Pakistan | 118 |
| Guatemala | 118 | Palaos | 118 |
| Guinea | 74 | Panama..... | 118 |
| Guinée Bissau | 118 | Papouasie-Nouvelle-Guinée | 118 |
| | | Paraguay..... | 118 |

| | | | |
|----------------------------|---|-------------------------|-----------------|
| Pays-Bas | 118 | Slovaquie | 65, 118 |
| Pérou | 118 | Slovénie | 65, 118 |
| Philippines | 118 | Sri Lanka | 118 |
| Pologne | 43, 49, 65, 113, 118 | Suède..... | 118 |
| Portugal..... | 74, 118 | Suisse | 69 |
| Qatar | 118 | Tadjikistan | 118 |
| Rép. Centrafricaine | 118 | Tanzanie | 65, 81, 118 |
| Rép. Dominicaine | 118 | Tchad..... | 71 |
| Rép. du Congo..... | 118 | Timor Leste..... | 118 |
| République de Corée..... | 118 | Togo | 118 |
| République Tchèque | 65, 67, 68 | Trinidad et Tobago..... | 118 |
| Roumanie | 118 | Tunisie | 118 |
| Royaume-Uni .. | 18, 26, 29, 49, 62, 63, 67, 70, 73, 95, 98, 113, 118 | Turkménistan..... | 118 |
| Russie | 118 | Turquie | 63, 65, 80, 118 |
| Rwanda..... | 118 | Ukraine | 34, 40, 41, 43 |
| Samoa..... | 69 | Uruguay | 65, 118 |
| Sao Tome et Principe | 118 | Venezuela | 118 |
| Sénégal | 81, 118 | VietNam..... | 118 |
| Serbie | 118 | Yémen | 118 |
| Seychelles | 118 | Zambie..... | 118 |
| Sierra Leone..... | 22, 26, 118 | Zimbabwe | 118 |

United Nations Convention Against Corruption, Article 7(3)

Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

Cada Estado Parte considerará asimismo la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.

Каждое Государство-участник также рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер, согласно целям настоящей Конвенции и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, с тем чтобы усилить прозрачность в финансировании кандидатур на избираемые публичные должности и, где это применимо, финансировании политических партий.

Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.

تنظر كل دولة طرف أيضاً في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة، بما يتناسب مع أهداف هذه الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي، لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب الرسمية وفي تمويل الأحزاب السياسية، حيثما انطبق الحال.

各缔约国还应当考虑采取与本公约的目的相一并与本国法律的基本原则相符的适当立法和行政措施，以提高公职竞选候选人经费筹措及适当情况下的政党经费筹措的透明度。



Fondation Internationale pour
les Systemes Electoraux