



Réglementations du financement politique : combler les brèches qui existent dans l'application de la loi

De nombreuses démocraties ont adopté des réglementations du financement politique, espérant ainsi promouvoir une compétition politique équitable et des pratiques plus saines en limitant l'influence de l'argent sur les politiques mises en œuvre. Mais bien trop souvent, les lois portant sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales sont violées en toute impunité, malgré l'existence d'organismes de surveillance qui voient leur action freinée par une législation pesante, un manque d'indépendance, des ressources insuffisantes ou un manque de volonté politique. Par ailleurs, l'incapacité des candidats et des partis à rendre publique et de manière appropriée l'origine des donations a également freiné le développement d'une surveillance publique plus efficace. Lorsque les réglementations concernant les financements politiques sont violées en toute impunité, une culture politique basée sur le clientélisme et des transactions corrompues risque de prospérer. De plus, la confiance du publique dans le système démocratique est sapée dès lors que les élus sont incapables de se conformer aux lois qu'ils ont eux-mêmes conçues ou de respecter les institutions de contrôle qu'ils ont mises en place.

Transparency International (TI) milite pour que des réglementations plus efficaces sur le financement politique soient édictées et appliquées à travers le monde afin de :

- ⑥ **Diminuer la recherche de financements** et limiter l'avantage relatif dont bénéficient les partis riches, grâce à l'apport de fonds publics aux partis politiques.
- ⑥ **Juguler l'influence de l'argent corrosif** en imposant des seuils pour les dons individuels, ou pour les dons provenant de sociétés ou encore de sources étrangères ou syndicales.
- ⑥ **Rendre les partis politiques plus responsables aux électeurs** en augmentant la transparence du financement politique.³

Elf Aquitaine et la politique française

Dès 1994, des magistrats français ont commencé à enquêter sur des allégations de corruption politique liée aux activités d'Elf Aquitaine, l'ancienne compagnie pétrolière publique (devenue ensuite Total).⁴

Les procès ont révélé de nombreux exemples de corruption, dont la corruption d'agents publics étrangers, des pratiques de « pantouflage » et l'utilisation d'intermédiaires bien intégrés dans le réseau politique afin de gagner de marchés pétroliers lucratifs.

L'une des activités principales, essentielle à la survie du « système » de corruption d'Elf, consistait à financer secrètement les principaux partis politiques français.

La corruption a commencé à prendre de l'ampleur en 1989, lorsque le président François Mitterrand, mécontent de voir qu'Elf Aquitaine finançait principalement des groupes politiques de droite, a exigé une part plus importante pour son parti, le parti socialiste.

Les rivalités entre le monde politique français et les services secrets ont conduit à des fuites concernant les pratiques d'Elf Aquitaine et une série d'allégations qui ont contribué à rendre publique l'affaire.

Alors que d'autres pratiques du système Elf étaient révélées, les principaux hommes politiques français sont, dans l'ensemble, parvenus à échapper à toute sanction pénale.⁵

Dix principes pour une meilleure application des lois

La surveillance des dépenses de campagnes électorales a mis en évidence l'influence abusive que les intérêts financiers peuvent avoir sur les processus politiques ainsi que l'existence d'avantages indûment acquis lorsque les pouvoirs en place abusent de leur accès aux ressources publiques.

Par ailleurs, les efforts de surveillance ont également montré que, même lorsque les réglementations concernant le financement politique et les organismes chargés de leur application existent, ils ne fonctionnent pas toujours correctement. Les partis et les candidats bafouent les contrôles officiels en présentant des bilans comptables qui sont ouvertement faux ou maquillés. Ce qui implique, par exemple, l'utilisation de manipulations comptables comme l'acheminement de dons via les branches satellites du parti, ou le fractionnement des montants se situant juste en deçà du seuil légal qui impose de les rendre publics.

Malgré l'importance des réglementations existantes et des organismes chargés de les faire appliquer, ces questions ne sont pas suffisamment prises en compte dans les conventions et normes internationales.¹ Face à ce constat, TI recommande que les pays adhèrent aux **dix principes** suivants, afin de garantir l'application des réglementations concernant le financement politique.²

L'application effective des réglementations dépend du respect de l'état de droit.

La culture politique propre à une société ou à un pays influence considérablement l'application ou la non-application des lois gouvernant le financement politique. Si, habituellement, un pays n'a pas pour coutume de respecter et de faire appliquer les lois, alors il est peu probable que les réglementations concernant le financement politique fassent exception.

De la même manière, il est utile de savoir si, au sein du pays, il existe une solide culture fondée sur le respect des droits, qui pourrait provoquer un conflit entre les aspirations de la loi électorale et les droits fondamentaux qui sont préservés dans telle société. Par exemple, la cour suprême des États-Unis s'est opposée à toute tentative visant à restreindre les dépenses des tierces parties en se basant sur le fait que cela violait la liberté d'expression. La liberté de faire don de son argent a été assimilée à la liberté d'expression. Cependant, certains de ces principes sont mis à mal par les pressions financières. En France, par exemple, la demande que les partis politiques doivent être considérés comme des organisations de la société civile, à l'abri de toute régulation de l'État, a pris fin dès lors que les fonds privés se sont taris et qu'il a fallu faire appel aux fonds publics.

L'application effective des réglementations dépend de règles claires, raisonnables et accessibles, régulièrement mises à jour.

Il est impossible de faire appliquer correctement une législation floue. De même, si la loi est entachée de lacunes, son impact sera plus faible. Si, à l'opposé, elle

trop exhaustive, les partis et les candidats peuvent craindre une atteinte à leur liberté.

Il doit exister un consensus politique sur le fait que la réglementation en question est équitable pour l'ensemble des partis. La loi ne doit pas donner l'impression qu'un parti est favorisé par rapport à un autre. Par conséquent, il est important que tous les partis, les organisations non gouvernementales (ONG), les organismes de contrôle, les juristes, la presse et les universitaires prennent part au processus législatif.

Enfin, la législation doit s'adapter à la situation particulière d'un pays et donner aux partis politiques et aux candidats une chance équitable de mener leurs activités. Si, par exemple, les limitations de dépenses ne sont pas réalistes, l'ensemble des candidats risque d'enfreindre la loi.

Il est nécessaire de mettre en place un audit interne aux partis, indépendant et efficace.

Afin de faire respecter les interdictions ou les restrictions visant les dons aux partis politiques, l'origine et les montants de l'argent entrant et quittant les coffres de campagne des partis politiques et des candidats doivent être transparents. Tout effort de surveillance commence par la production de bilans financiers par les partis politiques et les candidats eux-mêmes. Ces bilans doivent être produits chaque année, mais aussi après chaque élection, en incluant les recettes et les dépenses. De plus, les dons devraient être déclarés avant chaque élection. Les déclarations comptables doivent être auditées de manière indépendante et présentées à l'organisme de surveillance agréé.

La compétence pour produire des rapports exacts et dans un délai raisonnable doit être attribuée à une commission ou à un individu, généralement le trésorier du parti ou un commissaire spécial personnellement responsable de l'ensemble des revenus et des dépenses du parti. En Afrique du Sud, au moment de la présentation des états comptables audités à la commission électorale indépendante, les partis politiques ont l'obligation de fournir le nom d'un agent comptable qui est personnellement responsable de la validité du rapport. Des modèles de déclarations de comptes peuvent s'avérer utiles et le contrôle est facilité si les transactions sont acheminées via des comptes bancaires.

Cependant, des compétences du domaine comptable ainsi que de procédures normalisées font souvent défaut aux partis. Un examen de la comptabilité interne des partis politiques a été effectué dans le cadre du projet CRINIS de Transparency International. L'objectif du projet était d'étudier le niveau global de transparence parmi les systèmes de financement politique de huit pays d'Amérique latine (voir encadré). Il a démontré que les lacunes constatées concernaient plus souvent le développement des capacités des partis politiques plutôt que la création de réglementations supplémentaires. Par exemple, de nombreux partis se sont efforcés de mettre en place une équipe de professionnels afin de gérer de manière correcte la comptabilité. Cette faiblesse est essentiellement présente pendant les élections.

Le projet Crinis

Crinis, un projet commun entre TI et le Centre Carter, a évalué méticuleusement les niveaux de transparence intégrés à l'actuelle législation sur le financement politique. Le projet a également étudié les pratiques des partis politiques et des candidats pendant les années de campagne ainsi que les années sans élections.⁶

Huit pays d'Amérique latine participent au projet : l'Argentine, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay et le Pérou.

Les résultats ont servi à élaborer l'Indice Crinis, qui évalue la transparence du financement politique et la redevabilité des partis politiques dans chacun des pays concernés.

Le projet Crinis a découvert que dans cinq des pays étudiés, les sanctions n'étaient pas adéquates lorsque des violations des lois existantes étaient enregistrées. Le Guatemala et le Panama n'ont même pas la possibilité de supprimer les subventions de l'État comme forme de punition.

Uniquement en Colombie, au Costa Rica et au Panama, les organismes de contrôle électoral ont le droit d'examiner les comptes bancaires des partis politiques et des candidats ainsi que leurs transactions.

Les résultats globaux du projet indiquent que de graves lacunes existent, à la fois au niveau du cadre réglementaire et lors de sa mise en pratique. Alors que les efforts de réforme tendent à se concentrer sur les réglementations, le projet Crinis a établi qu'il fallait également mettre en place des processus pour leur mise en œuvre.

Par conséquent, l'enjeu de la réforme des systèmes de financement politique ne se limite pas à une simple réforme des lois. Il est également nécessaire de surmonter les obstacles qui s'opposent à leur mise en œuvre.

Divulgation du financement des partis politiques au Ghana

Le Ghana occupe une place particulière dans la région en raison des élections populaires de 2008 qui ont permis d'établir une transition pacifique du pouvoir exécutif. Ces élections sont le reflet d'un système électoral qui fonctionne relativement bien.⁷ Le pays se distingue également de ses voisins par la rigueur de sa réglementation sur le financement politique, l'une des plus solides de la région.

La loi établit qu'au Ghana, un parti politique est obligé de fournir chaque année des détails sur son financement à la commission électorale indépendante, dans les six mois qui suivent la fin de l'année civile.⁸

Le rapport doit inclure les sources de financement, les cotisations versées, les contributions ou dons en liquide ou en nature, les propriétés du parti et le détail des acquisitions. Parallèlement, les comptes audités du parti doivent être présentés à la commission qui, à tout moment, a la possibilité d'ordonner au parti de faire auditer ses comptes.

Bien que ces conditions soient imposées par la loi, certaines inquiétudes ont été exprimées quant à leur réelle mise en pratique. Par exemple, des groupes de la société civile ont signalé que les déclarations régulières des partis politiques n'étaient pas monnaie courante et la commission a mis en évidence d'autres cas de non-conformité.⁹

Les réglementations ne doivent pas être disproportionnées pour ne pas décourager les activités ordinaires des partis ; il faut au contraire rechercher un équilibre entre le besoin de réglementer et le besoin de mener un contrôle efficace.

La réglementation doit être composée à la fois de sanctions et de mesures de prévention qui facilitent le contrôle, renforcent la transparence et réduisent l'influence abusive des intérêts privés sur la politique publique. Elle doit prendre en compte l'existence d'une variété importante de circuits de financements. Dans le cas contraire, ces circuits peuvent facilement être contournés. En revanche, si la réglementation est trop pesante, les pouvoirs publics seront incapables de la mettre en œuvre, tandis que les partis et les candidats la trouveront difficile à respecter. Bien qu'il soit nécessaire de maintenir une réglementation supportable pour tous, il faut cependant noter que jusqu'à présent, les règles comptables concernant les partis politiques ont rarement été aussi détaillées que celles s'appliquant aux entreprises.

Certains pays ont introduit des exigences spécifiques aux petits partis, pour qui l'exigence de rendre des comptes coûte plus cher qu'aux partis mieux dotés en ressources financières. En Allemagne, par exemple, les petits partis qui n'ont pas récolté suffisamment de voix aux élections pour bénéficier du financement public peuvent faire contrôler leur déclaration par des experts-comptables à la place de comptables privilégiées plus coûteux.

Le financement par des tierces parties est un domaine difficile à réglementer. Ce concept fait référence aux branches locales d'un parti et aux organisations satellites qui acheminent l'argent jusqu'à un parti politique, ou qui lui fournissent des services s'apparentant à des dons en nature, mais n'apparaissant pas dans le bilan financier. Le Royaume-Uni a enregistré quelques succès au niveau de sa réglementation en exigeant des partis qu'ils classent les fondations de tierces parties comme des « unités comptables » au sein de leur structure organisationnelle. Toutes les unités comptables dont les dépenses dépassent un certain seuil doivent soumettre des déclarations financières indépendantes. Les unités plus petites sont incluses dans les comptes globaux du parti.

Les autorités de réglementation se trouvent également dans l'incertitude lorsqu'il s'agit de mettre en application les lois gouvernant l'utilisation des fonds publics par des personnes visant une réélection ou un nouveau poste électif. Quelques appels téléphoniques passés depuis une ligne téléphonique gouvernementale par un candidat dans le cadre de sa campagne électorale n'entraîneraient probablement aucune sanction. Cependant, une question se pose : ne faudrait-il pas mener une enquête, en partant du principe que les actions du candidat ne constituent peut-être que le sommet de l'iceberg, et qu'elles sont susceptibles de dissimuler des violations plus graves de la législation nationale relative au financement des campagnes électorales ? Les mesures d'incitation à plus de transparence peuvent aider les pays à surmonter de tels dilemmes. Par exemple, en France, la jurisprudence du *Conseil d'État* établit que si le contrevenant rembourse l'argent à l'organisme public concerné, l'affaire sera classée sans suite. Cependant, ce principe de bonne foi ne doit pas être accordé trop facilement, au risque d'être abusé par des partis qui enfreignent régulièrement la loi.

La violation des lois de financement des partis doit être réellement sanctionnée.

La capacité d'imposer des sanctions en cas de violation de la loi constitue l'élément central du fonctionnement efficace de tout système de financement politique.

Lorsqu'il s'agit de sanctionner, deux questions se posent. Premièrement, la sanction est-elle juste et, deuxièmement, à qui doit-elle s'appliquer ?

Si une sanction est trop sévère, les autorités judiciaires vont pécher par excès de prudence car le coût d'une décision injuste est élevé. Les mesures punitives varient en sévérité et en genre. Elles peuvent être d'ordre financier, administratif ou pénal, et peuvent entraîner des sanctions politiques lourdes de conséquence. Lorsque le non-respect des lois implique une dépense abusive des subventions publiques, les partis et les candidats concernés doivent faire face à la possibilité d'en être privé. Cependant, les sanctions politiques comme l'inéligibilité ou encore la suspension des partis et des candidats doivent être envisagées avec prudence. Il faut notamment s'assurer que de telles mesures ne sont pas prises à tort, à des fins politiques (par exemple, pour harceler des opposants politiques). La loi doit explicitement établir la responsabilité criminelle d'un parti ou d'un candidat lorsqu'une déclaration est délibérément falsifiée ou incomplète.

S'agissant d'appliquer les sanctions, une double culpabilité, celle des donateurs et celle des destinataires des fonds, doit être prise en considération. Enfin, la responsabilité doit être étendue, non seulement au parti, mais également aux cadres qui sont responsables des questions financières. Cette façon d'agir a tendance à être plus efficace car la peur d'actions pénales individuelles agit comme un moyen de dissuasion plus efficace qu'une sanction d'envergure contre le parti.

Le calendrier des décisions judiciaires joue également un rôle par rapport à l'efficacité des sanctions. En France, les résultats des élections présidentielles sont annoncés avant l'examen des comptes de campagnes, sans possibilité d'être attaqués. Dans le cas où le candidat victorieux aurait enfreint la loi, il semble peu probable que les sanctions prévues par la loi seraient appliquées.

Les organismes de réglementation doivent être indépendants en termes de nominations, de sécurité du mandat et de financement, et ils doivent faire eux-mêmes l'objet d'un contrôle indépendant.

À la question de savoir quel type d'organisme est le plus susceptible de faire appliquer les lois de financement politique, il n'existe aucune réponse simple. Chaque pays a choisi un type d'organisme différent, comme les commissions électorales, les ministères ou les agences de lutte contre la corruption.

Indépendamment du type de structure choisi, la capacité à faire appliquer les lois dépend de l'indépendance de l'organisme. Dans certains pays d'Amérique latine, comme l'Argentine, le Costa Rica et le Paraguay, les organismes de surveillance publique sont intégrés au système judiciaire, tandis que dans d'autres pays, ils possèdent un degré d'indépendance encore plus élevé. Cependant, leur statut juridique ne garantit pas que les décisions seront toujours à l'abri de toute interférence politique.

Réglementations du financement politique

La commission électorale fédérale des États-Unis

Aux États-Unis, la commission électorale fédérale (FEC) est un organisme de réglementation indépendant, chargé presque exclusivement de la gestion des lois de financement de la campagne fédérale.¹⁰ La commission est constituée de six membres, nommés par le président (après consultation des leaders des deux partis au congrès) et confirmé par le sénat.

Selon la loi, pas plus de trois commissaires peuvent être membres du même parti politique et au moins quatre voix sont exigées pour toute action officielle de la commission. Cette structure a pour objectif d'encourager la prise de décisions non partisans. La commission met à disposition du public des informations concernant les fonds levés et dépensés lors des élections fédérales. Elle fait appliquer les restrictions et les interdictions concernant les contributions et les dépenses, enquête sur les infractions à la loi et poursuit les contrevenants.

L'application des réglementations de financement politique en Australie

La commission électorale australienne (AEC) est un organisme indépendant chargé d'organiser la totalité du processus électoral et de surveiller la mise en œuvre de la législation nationale relative au financement politique.¹¹

L'AEC est composée d'un président (un juge de la cour fédérale, soit en exercice, soit à la retraite), d'un commissaire aux élections et d'un membre non judiciaire, qui est habituellement statisticien. Les postes de président et de membre non judiciaire sont occupés à temps partiel.

L'AEC publie les formulaires de déclaration financière sur son site Internet, permettant ainsi au public de les consulter.

En pratique, il existe trois conditions pour assurer l'indépendance d'un organisme de réglementation :

- ☉ Les nominations doivent être effectuées indépendamment du gouvernement ;
- ☉ Les personnes nommées à l'organisme de réglementation doivent bénéficier d'une sécurité d'emploi et,
- ☉ L'organisme doit disposer d'un financement sûr.

Le travail des organismes de réglementation, qui consiste à examiner les comptes financiers des partis à la recherche d'irrégularités, exige beaucoup de temps et requiert un rythme soutenu. Les organismes de contrôle disposent de capacités extrêmement variables. En France, pendant la période des élections, le comité qui supervise les comptes de campagne et le financement politique fait appel à 170 rapporteurs temporaires, qui complètent l'équipe permanente composée de 33 personnes. Ils parcourent la presse à la recherche d'éléments indiquant des dépenses de campagne qui ne seraient pas prises en compte dans les comptes officiels. En Allemagne, par contre, une équipe de six personnes est dédiée à la même tâche, même si elle ne procède pas à l'audit des comptes.

En pratique, les partis d'opposition ont tendance à figurer parmi les observateurs les plus intéressés par le financement des partis et de nombreuses enquêtes commencent par la plainte qu'ils déposent. L'existence d'une presse libre et d'une société civile dynamique joue également un rôle important, car les affaires mises à jour par ces groupes déclenchent souvent les enquêtes. Les électeurs devraient également avoir la possibilité de porter plainte. Par exemple, la commission électorale fédérale des États-Unis est chargée d'enquêter et de poursuivre les violations portant sur les lois de financement des campagnes nationales, alors que les enquêtes sont habituellement engagées suite aux dépôts de plaintes du public, des candidats, des partis et des groupes de surveillance (voir encadré).

Comme le montre l'exemple des États-Unis, l'application des lois est plus efficace lorsqu'un seul organisme en est chargé. D'autres pays, comme l'Australie (voir encadré) ont choisi avec succès ce type de modèle. Lorsque l'application des réglementations est prise en charge par deux organismes ou plus, certaines pièces du puzzle ont tendance à se perdre entre les différentes juridictions. En Italie, par exemple, différents organismes contrôlent les comptes des candidats et des partis avec peu de coordination entre eux.

L'autorité de réglementation doit disposer de pouvoirs suffisants pour contrôler et enquêter sur les comptes et pour saisir les autorités judiciaires pénales en cas d'irrégularités.

Très souvent, le contrôle se limite à enquêter sur les irrégularités de procédures dans les comptes fournis par les candidats et les partis, sans aller plus loin que les chiffres déclarés.

Des garde-fous constitutionnels protègent parfois les partis politiques contre un examen approfondi de leurs rapports de comptes ; cependant, même les plus anciennes démocraties ont remis en cause ces protections depuis quelques

années. En 2000, le Royaume-Uni a choisi d'examiner les comptes des partis qui, pendant de nombreuses décennies, étaient protégés par le principe du respect de la vie privée. Les partis politiques allemands, en revanche, sont toujours à l'abri d'un contrôle direct de l'État. À la place, ce sont des cabinets d'audit indépendants qui vérifient les comptes, lesquels sont ensuite présentés au Parlement.

Les subventions publiques constituent une source importante de contrôle public et de surveillance car le versement de fonds peut être conditionné à la déclaration. Par exemple, en Afrique du Sud, lorsque plusieurs cas de déclarations financières portant sur des fonds publics ont posé problème, la commission électorale indépendante (IEC) a gelé les versements à venir en attendant que l'ensemble des questions en suspens soit résolu. Cependant, la compétence de l'IEC est limitée à la surveillance des déclarations portant sur les fonds publics. Le financement privé des partis politiques demeure à l'abri de toute réglementation et un certain nombre de scandales ont attiré l'attention des médias ces dernières années (voir encadré).

Là où les subventions publiques sont inexistantes, les organismes chargés de faire appliquer la loi doivent inventer d'autres façons de contrôler les finances. Au Royaume-Uni, par exemple, les partis politiques ne peuvent pas inscrire leur nom sur les bulletins de vote tant qu'ils ne se sont pas enregistrés auprès de la commission électorale, une opération qui les met à portée du champ d'application de la loi.

Cela étant, les pouvoirs de surveillance et d'enquête ne constituent qu'une partie de l'équation concernant les règlements d'application. Les organismes chargés de faire appliquer la loi ont besoin d'être soutenus par des tribunaux efficaces, pourvus de juges qui ont les moyens de mener des enquêtes approfondies. En matière de financement politique, il est nécessaire de délimiter avec soin la portée de l'action judiciaire, car de petites erreurs dans les déclarations, par exemple, ne constituent pas forcément des actes de corruption.

L'organisme de réglementation doit respecter les droits de l'homme, en particulier les droits à un traitement équitable ainsi que ceux reconnus dans les conventions de droits de l'homme à l'échelle régionale et internationale.

L'objectif qui vise à juguler la corruption dans le financement électoral ne doit pas aller à l'encontre de l'objectif de respect des droits de l'homme et des libertés personnelles. De nombreux organismes de réglementation ont vu le jour à la suite de scandales, et il existe une tendance au symbolisme, qui s'exprime soit en mettant en place des organismes qui restent en pratique faibles et inefficaces, soit en leur donnant des pouvoirs trop généraux qui enfreignent les droits à un traitement équitable.

Par exemple, la commission électorale du Royaume-Uni a le pouvoir d'exiger de toute personne compétente relevant de son autorité (parti politique ou organisation de tierce) qu'elle fournisse des documents, des livres ou toute autre information ayant trait aux revenus ou aux dépenses de l'organisation. Elle peut également exiger que cette personne fournisse des explications sur les données en question. Tout manquement à cette obligation constitue une infraction pénale, même lorsque les données sont compromettantes pour le parti ou l'organisation.

Influence politique en Afrique du Sud

L'Afrique du Sud dispose d'une bonne réglementation concernant la façon dont les financements de l'État sont utilisés par les partis politiques. Cependant, il n'existe aucune loi permettant de contrôler les fonds privés qui sont donnés aux partis, y compris en ce qui concerne leur origine.

Ce manque de réglementation, mis en lumière par toute une série de scandales et d'abus présumés impliquant de hauts responsables politiques, souligne le besoin d'une telle législation en Afrique du Sud.

L'un des plus importants scandales de corruption politique en Afrique du Sud remonte à 1999, lors de la passation d'un contrat d'armement d'une valeur de 4,8 milliards de dollars. L'un des fournisseurs avait cherché à obtenir une indemnisation après avoir perdu le marché public de la Défense, et des soupçons pesèrent sur le président Jacob Zuma (alors président adjoint du gouvernement) qui aurait essayé de solliciter un pot-de-vin en échange de la mise à l'écart de Thomson de toute enquête (cette entreprise évoluant dans le secteur de la défense obtint finalement le contrat gouvernemental).

Le directeur du ministère public décida de ne pas ouvrir une information judiciaire contre le président Zuma, ce qui sema le doute quant à l'influence détenue par le Congrès National Africain, le parti au pouvoir en Afrique du Sud, sur le parquet général.¹²

En réponse, les groupes de la société civile sud-africaine firent part de leurs inquiétudes et sensibilisèrent l'opinion publique sur les liens existant entre le financement privé secret des partis politiques et la corruption.

Les opposants à toute obligation renforcée de rendre des comptes sur les dons privés mirent en avant l'argument que le droit à la vie privée prévaut sur la transparence. D'autres indiquèrent que si une entreprise s'avérait soutenir un parti d'opposition, elle risquait d'être ensuite sanctionnée lors des passations de marchés publics et des autres transactions avec l'État.

Tous les partis craignent que les fonds privés disparaissent si une nouvelle réglementation limiterait les possibilités d'acheter l'influence politique.

Les dix principes de TI : en résumé

1. L'application efficace des réglementations dépend du respect de l'état de droit.
2. L'application efficace dépend de la mise en oeuvre de règles claires, raisonnables et accessibles, régulièrement mises à jour.
3. Il est nécessaire de mettre en place un processus d'audit interne au sein des partis.
4. Les réglementations ne doivent pas être disproportionnées afin de ne pas décourager les activités courantes des partis. Il faut établir un équilibre entre le besoin de réglementation et le besoin d'une supervision efficace.
5. La violation des règles de financement politique doit être réellement sanctionnée.
6. Les organismes de réglementation doivent être indépendants en termes de nominations, sécurité du mandat et financement, et ils doivent être eux-mêmes supervisés de manière indépendante.
7. L'autorité de réglementation doit disposer de pouvoirs suffisants pour contrôler et instruire les comptes et pour saisir les autorités judiciaires pénales en cas d'irrégularités.
8. L'organisme de réglementation doit respecter les droits de l'homme, en particulier le droit à un traitement équitable, ainsi que ceux reconnus dans les conventions des droits de l'homme à l'échelle régionale et internationale.
9. L'organisme de réglementation doit être soumis à l'obligation légale de rendre des comptes, que ce soit par le biais d'une loi administrative ou par d'autres moyens.
10. L'organisme de réglementation doit fournir une information accessible, produite ponctuellement et publiée sur Internet.

Par ailleurs, la commission peut entrer dans les locaux d'une organisation, inspecter les livres et faire des copies de n'importe quel document, sans autorisation judiciaire ou mandat préalables. Ces pouvoirs n'ont néanmoins jamais été utilisés, et il est peu probable qu'ils le soient un jour, sauf dans les cas les plus flagrants.

Un organisme chargé de l'application de la loi dont l'indépendance serait moins assurée, situé dans un pays aux traditions démocratiques moins solides, pourrait abuser de tels pouvoirs. Par exemple, dans de nombreux pays de l'ancien bloc communiste, l'application sélective et partisane de la réglementation du financement politique a servi à affaiblir la concurrence électorale, en intimidant les sympathisants des partis d'opposition. Toute ingérence politique de ce type risque de limiter les ressources des partis d'opposition et de nuire, voire de s'opposer au développement d'une compétition politique saine.

L'organisme de réglementation doit être sujet à une obligation légale de rendre des comptes, que ce soit par le biais d'une loi administrative ou par d'autres moyens.

Pour se protéger contre une utilisation sélective ou inefficace du mécanisme d'application des lois, il faut s'assurer que l'organisme de réglementation fait l'objet d'un examen.

En Allemagne, par exemple, le président du Bundestag, le Parlement national, est responsable de l'application des lois de financement politique, mais il est supervisé par la cour fédérale des comptes. Cette cour vérifie que les lois gouvernant la répartition des fonds publics ne sont pas enfreintes, et que le président ne favorise pas les partis qui lui sont proches.

L'organisme de réglementation doit fournir une information accessible, produite dans un délai raisonnable et publiée sur Internet.

Dès lors qu'il s'agit de révéler les sources des dons politiques, trois facteurs sont importants : la fréquence de la publication, l'ampleur des informations publiées et l'accessibilité des rapports. Dans certains pays, les partis et les candidats ont l'obligation de soumettre des rapports aux organismes de contrôle, sans communication publique. D'autres pays peuvent rendre publics les rapports, tout en n'autorisant qu'une publication partielle. Au Panama, par exemple, la réglementation du financement politique stipule que les rapports financiers permettant l'identification individuelle des donateurs ne peuvent pas être communiqués au public. En Colombie, l'organisme chargé des élections rend publics les rapports financiers des partis et des candidats, mais les annexes qui contiennent les détails des dons et permettent l'identification des donateurs, ne sont divulguées que sur demande écrite.

Cependant, la publication des rapports dans un délai raisonnable donne la possibilité aux électeurs de faire un choix éclairé le jour de l'élection. Dans les cas de l'Argentine et du Brésil, les candidats ont l'obligation de soumettre leurs rapports financiers pendant la période électorale. Au Pérou et au Costa Rica, les partis doivent régulièrement rendre des comptes, à la fois pendant et en dehors

des périodes électorales. Pourtant, dans certains pays, une année ou deux peuvent se dérouler entre le moment où un don est effectué et celui où il est rendu public.

Pour éviter ce mélange de pratiques incohérentes, une norme doit être mise en place, définissant quand et quel type d'information est communiqué. Les organismes chargés de l'application des lois devraient également publier sur Internet les rapports financiers avant les élections, et veiller à ce que l'information soit présentée de façon à être facilement utilisable et compréhensible. Par exemple, au Costa Rica, le tribunal électoral suprême, qui supervise le financement politique dans le pays, accorde au public le droit d'accéder aux rapports sur Internet, même si la loi électorale du pays ne fait pas spécifiquement référence à la divulgation des données. ⁶

Cette prise de position de TI a été préparée en 2005 et revue en 2009 par le service des programmes mondiaux, en collaboration avec le service politique et recherches du secrétariat de TI, à Berlin.

TI tient à remercier Vitus Azeem de TI Ghana et Collette Schulz-Herzenberg de l'institut d'études de sécurité (Afrique du Sud) pour leur aide dans la relecture de l'article.

Pour de plus amples informations concernant le travail de TI sur la corruption en politique, veuillez contacter le coordinateur du programme, Tinatin Ninua à l'adresse suivante : tninua@transparency.org.

Vous pouvez également vous rendre sur : www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics.

Pour de plus amples informations concernant cette prise de position et d'autres de cette série, veuillez contacter Craig Fagan au secrétariat de TI : plres@transparency.org.

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Téléphone

+49-30-343820 -0

Fax

+49-30-347039 -12

Secrétariat international

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Allemagne

IMPRIMÉ SUR PAPIER RECYCLÉ

Références :

- ¹ Le Conseil de l'Europe a publié l'un des ensembles de lignes directrices les plus détaillés concernant le financement politique, mais il manque de détails sur la mise en œuvre. Consulter le document : « Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques », adopté par la commission Venice en mars 2001, voir : [www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)008-f.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)008-f.asp).
- ² Les principes ont été développés lors d'une réunion d'experts organisée par TI et Transparency International France en mai 2004. Pour obtenir le rapport complet et la liste des documents de conférence, ainsi que des études de cas en France, Allemagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni, consulter le site : www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics.
- ³ Voir : Transparency International, Policy Position #01/2005, 'Standards on Political Funding and Favours' (Berlin, Allemagne : TI, 2005). www.transparency.org/global_priorities/corruption_politics.
- ⁴ Pour de plus amples informations concernant l'affaire Elf, consulter : TI, Global Corruption Report 2004 (Berlin, Allemagne : TI, 2004), pp 59–71 ; Joseph Fitchett and David Ignatius, « Lengthy Elf Inquiry Nears Explosive Finish », *New York Times*, 1^{er} février 2002. www.nytimes.com/2002/02/01/news/01iht-joly_ed3.html.
- ⁵ Voir : U4 Network, Political Corruption Cases: Political Corruption. Site internet : www.u4.no/themes/political-corruption/cases.cfm.
- ⁶ Voir : TI, The Crinis Project: Money in Politics – Everyone's Concern (Berlin, Allemagne : TI, 2008), voir : www.transparency.org/regional_pages/americas/crinisv.
- ⁷ Voir : European Union Election Observation Mission, Final Report: Presidential and Parliamentary Elections 2008 (Brussels, Belgique : UE, février 2009). www.eueomghana.org/EN/PDF/Final_report/EU_EOM_Final_Report_Ghana.pdf.
- ⁸ Voir : IDASA, Position Paper, Regulation of Private Funding to Political Parties (Cape Town: Afrique du Sud, octobre 2003). www.idasa.org.za/gbOutputFiles.asp?WriteContent=Y&RID=1092.
- ⁹ Voir : « EC, GACC Join Forces to Fight Electoral Corruption ». 14 mai 2009. Portail Internet du gouvernement du Ghana. http://ghana.gov.gh/ghana/ec_gacc_join_forces_fight_electoral_corruption.jsp.
- ¹⁰ Site Internet officiel de la commission électorale fédérale des États-Unis. Voir : www.fec.gov.
- ¹¹ Site Internet officiel de la commission électorale australienne www.aec.gov.au.
- ¹² Voir : Shari Bryan and Denise Baer (eds.), Money in Politics, A Study of Party Financing Practices in 22 Countries (Washington, DC: NDI, 2005). www.ndi.org/files/1848_polpart_moneyinpolitics_010105_full_text.pdf.

© 2009 Transparency International. Tous droits réservés.

Transparency International (TI) est l'organisation internationale de la société civile au premier plan de la lutte contre la corruption. Grâce à ses 90 sections nationales dans le monde entier et son Secrétariat basé à Berlin, en Allemagne, TI sensibilise l'opinion publique aux effets néfastes de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile pour développer et mettre en œuvre des mesures efficaces visant à la combattre. Pour plus d'informations, rendez-vous sur : www.transparency.org

ISSN 1998-6432