

### 3 La divulgation d'informations et son application

---

Bien que l'obligation de divulgation des sources de financement des partis existe dans les textes de nombreux pays, il reste encore énormément à faire en matière d'application effective de cette obligation. Gene Ward fait un tour d'horizon de la divulgation d'informations, en examinant ce que cette obligation recouvre, où elle est appliquée et dans quelle mesure elle est réellement appliquée. Marcin Walecki nous alerte sur le fait que la divulgation d'informations peut être utilisée à mauvais escient si l'institution chargée de contrôler ce processus n'est pas indépendante. La contribution de Kevin Casas-Zamora sur les subventions des médias en Amérique latine illustre bien toute la complexité de la divulgation d'informations.

Les associations de la société civile ont joué un rôle crucial pour obtenir une plus grande divulgation. Transparency International présente trois exemples d'ONG illustrant la nécessité de la divulgation non seulement pour connaître les sources de financement des partis politiques mais également le patrimoine et les casiers judiciaires des candidats.

Outre l'existence de règles appropriées de divulgation, une application effective de ces règles est un élément crucial du bon fonctionnement de tout système de financement politique. Yves-Marie Doublet se penche sur la manière dont la réglementation du financement politique est gérée dans un certain nombre de pays et Alonso Lujambio relate l'expérience de l'institution principale chargée de cette application au Mexique.

#### Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique

*Gene Ward<sup>1</sup>*

On en sait plus sur la façon de bâtir une démocratie que sur la façon de la financer. L'escalade des coûts et la corruption dans les démocraties devraient attirer l'attention des nations sur la nécessité de mieux cerner le rôle des financements dans le processus politique. Les financements occultes et la corruption portent préjudice à l'économie et au système politique d'une nation car ils dénaturent le comportement des hommes politiques, entravent le développement et minent la confiance des citoyens dans la démocratie. De nombreux élus sont perçus – à tort ou à raison – comme prenant des décisions davantage motivées par le souci de manifester leur gratitude aux donateurs de leurs campagnes que par le souci de représenter leurs électeurs. Quant aux parlementaires, ils donnent l'impression de contourner ou de

passer outre les règles afin de se maintenir au pouvoir et de protéger leurs riches donateurs. Si cela est effectivement le cas, quelles sont les mesures déjà prises ou celles à prendre ?

Comme le montre le tableau 3.1, la divulgation fait partie de cinq types d'actions permettant de contrôler les flux financiers en politique. La plupart des pays se sont dotés d'un financement public des partis politiques. Néanmoins, la moitié d'entre eux dépend encore de fonds provenant des sociétés, des syndicats ou d'étrangers : trois sources jugées très influentes pour orienter le résultat d'une élection et associées à un fort potentiel de corruption. En ce qui concerne les plafonds de financement, les mesures imposant des limites aux dépenses (41 %) sont plus populaires que celles qui imposent des limites aux contributions (28 %), bien que la majorité des pays ne pratiquent aucune de ces deux mesures. Ce que l'on nomme dans cet article « la divulgation totale », qui consiste à informer le public de « qui a donné, combien, à qui, quand, et dans quel but », semble être la méthode la moins pratiquée pour contrôler les flux financiers en politique (13 %)².

**Tableau 3.1. Les différentes méthodes de contrôle de l'argent en politique**

Type de méthode	Pourcentage de pays utilisant ce type de méthode pour contrôler les flux financiers en politique (104 pays interrogés)
Financement public	79
Interdictions*	50
Plafond des dépenses	41
Plafond des contributions	28
Divulgation totale	13

\* Surtout des sociétés, des syndicats et des donateurs étrangers.

Sources : ces chiffres sont des estimations réalisées par Michael Pinto-Duschinsky dans « Financing politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002, à l'exception des données de l'auteur sur la « divulgation totale » extraites de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, USAID, Washington DC, 2003.

### Pourquoi la divulgation est-elle si importante ?

La divulgation d'informations est à la politique ce que les bilans financiers sont aux entreprises. En effet, la connaissance des chiffres, que ce soit en politique ou dans les entreprises, doit être suffisamment exacte avant qu'ils puissent être contrôlés, réduits ou réformés. Malheureusement, en matière de financement politique, lorsqu'il s'agit de coûts des campagnes électorales, les estimations priment sur les chiffres précis, en particulier dans les pays en développement où ce qui est débattu est hautement spéculatif, anecdotique ou alors peu réaliste.

La divulgation d'informations remplit deux fonctions extrêmement importantes : assurer la comptabilité et rendre des comptes. Ces deux aspects peuvent être vus comme des mesures de prévention et des outils de contrôle pour lutter contre la corruption politique. La fonction de comptabilité permet l'élaboration de

rapports détaillés sur les fonds reçus et dépensés par les partis politiques et les candidats. L'obligation de rendre des comptes consiste à présenter ces rapports au public de façon à ce que les électeurs puissent effectuer des choix informés sur leurs partis et leurs candidats. Le processus de divulgation des informations présente les quatre avantages suivants.

**La possibilité de « suivre les financements ».** La divulgation d'informations est la pierre angulaire de toute réglementation en matière de campagnes électorales et de partis politiques. Sans procédure de divulgation, il est impossible de contrôler, et donc de faire appliquer, les plafonds, défenses ou interdictions. La capacité à « suivre les financements » ou à créer une « piste de vérification » est la toute première protection contre les irrégularités du système et est susceptible d'avoir un impact sur la démocratie et la gouvernance.

**La divulgation comme mesure de prévention.** La divulgation d'informations permet de contrôler et de dévoiler des informations qui permettront de mettre fin aux collusions entre le monde des affaires et celui de la politique, et d'éviter les conflits d'intérêts. Elle procure aux associations qui jouent un rôle de contrôle et de surveillance et aux médias des analyses informées sur les financements politiques et produit des électeurs mieux informés. Grâce à la publication « des noms de la honte », elle permet de mettre en garde les élus sur le fait qu'ils doivent agir dans l'intérêt public et non à des fins d'enrichissement personnel.



« ... et vous avez 3 hôtels particuliers, 2 avions et 12 millions de dollars ? ...  
– Pas encore, mais lorsque j’aurai quitté le gouvernement, oui. »

*Fernando Santana, États-Unis*

**La divulgation est la mesure la moins controversée.** Cela n'en fait pas nécessairement un mécanisme de contrôle plus efficace que les plafonds, les défenses ou interdictions visant le financement politique mais il s'agit d'une réforme pour laquelle l'appui législatif est plus aisé à obtenir. Nous en voulons pour preuve le nombre de pays ayant adopté des lois sur la publication du patrimoine comme méthode indirecte de lutte contre la mauvaise utilisation des flux financiers en politique. La publication du patrimoine commence au niveau « éthique » ou personnel (ou soumettant les avoirs et les dettes des élus à un examen minutieux), mais peut être appliquée également au niveau du parti ou des institutions. L'existence d'une législation prévoyant la déclaration de patrimoine constitue un indicateur utile de l'état de préparation d'un pays à d'autres formes de publication des finances en politique.

**La divulgation renforce la confiance dans le processus démocratique.** Dans une démocratie, le principe qui sous-tend la divulgation d'informations est le suivant : plus les finances publiques et politiques sont ouvertes et transparentes, plus les citoyens feront confiance au gouvernement. Les modes de financement occultes ou secrets des processus électoraux n'engendrent que scepticisme et cynisme sur le caractère véritablement démocratique du processus politique.

Deux écoles de pensée avec deux grilles de lecture très différentes sur l'importance de la divulgation méritent d'être mentionnées ici. L'une établit un parallèle entre le « secret du vote » et le « secret du don », une position adoptée en Suède et également pratiquée en Finlande et en Suisse, où il n'existe aucune obligation en matière de divulgation d'informations. L'autre école de pensée s'inquiète du harcèlement auquel sont soumis les donateurs des partis politiques lorsque l'on découvre qu'ils ont soutenu le « mauvais » parti ou candidat, comme ce fut le cas récemment en Ukraine et en Égypte (voir encadré 3.1 « Ukraine : l'abus tyrannique de la divulgation d'informations », ci-dessous). Toutefois, ce type d'incident tend à disparaître au fur et à mesure que les démocraties mûrissent, et la transparence s'installe plus facilement. Parvenir à inscrire le principe de transparence dans la législation est une première étape déterminante.

### Encadré 3.1. Ukraine : l'abus tyrannique de la divulgation d'informations

À l'instar de la plupart des pays postcommunistes, l'Ukraine s'est dotée de normes élevées de divulgation d'information dont l'obligation de publier les noms des donateurs des partis politiques. Il n'en demeure pas moins que le pourcentage des fonds non déclarés employés dans les campagnes électorales atteint 60 à 90 % de la somme totale<sup>1</sup>. S'il existe de multiples raisons pour lesquelles ces fonds ne sont pas déclarés, la plus importante est certainement la crainte de faire l'objet d'un harcèlement pour des motifs politiques. Les régimes non démocratiques peuvent user et abuser de la divulgation d'information afin de priver l'opposition du droit de participer pleinement à la consultation électorale. Les informations divulguées sont susceptibles d'être exploitées par une application partisane des lois (contrôle fiscal, contrôle anti-incendie et police) contre les partis d'opposition, leurs financiers et les médias indépendants.

Il est largement prouvé que les principales forces d'opposition en Ukraine ont été harcelées par le régime lors des élections présidentielles de 1999 et des élections parlementaires de 2002, et soumises en outre à des limitations administratives importantes<sup>2</sup>. Selon des

articles parus dans la presse locale, lors des élections présidentielles, les donateurs qui ont contribué au financement de la campagne du candidat de l'opposition Oleksander Moro ont été convoqués au bureau local de l'administration fiscale et contraints d'expliquer d'où provenaient leurs fonds<sup>3</sup>. Comme on peut s'y attendre, la plupart des entreprises qui avaient versé des contributions ont insisté pour que soit maintenu le secret total et ont ainsi violé la législation sur la divulgation d'informations. Après les élections, une douzaine de petites entreprises de vente au détail, figurant dans le rapport financier de Moroz, ont été harcelées par différentes inspections d'État et plusieurs d'entre elles ont été contraintes à la faillite. Les maisons d'édition telles que Migrodinaka et Topografic, qui ont produit du matériel de campagne pour les candidats de l'opposition, ont fait l'objet d'un traitement similaire de la part des services administratifs après les élections<sup>4</sup>.

Le gouvernement du président Leonid Kuchma a continué à harceler les dirigeants de l'opposition ainsi que leurs partisans dans la dernière ligne droite avant les élections parlementaires de 2002. Des militants de l'opposition ont été arrêtés et les bureaux des journaux qui ont couvert la campagne de l'opposition sous un jour positif ont fait l'objet de descentes policières sous prétexte d'évasion fiscale. Par exemple, Borys Feldman, partenaire en affaires de l'ancien vice-Premier ministre Yuliya Tymoshenko, a été condamné à une peine de neuf ans de prison pour évasion fiscale et mauvaise gestion financière<sup>5</sup>.

Dans les régimes autoritaires et semi-autoritaires, le risque de harcèlement que fait courir aux donateurs la divulgation d'un soutien financier à l'opposition politique est exacerbé par le caractère patrimonial des systèmes économiques de ces pays. Ceux qui se consacrent à une activité économique dans les autocraties doivent généralement nouer des liens avec le régime en place, ce qui amplifie encore l'impact potentiel de représailles commerciales en cas de soutien aux partis d'opposition. Cela influe sur l'environnement dans lequel évoluent les partis politiques d'opposition car cela disqualifie le secteur privé en tant que source importante de financement transparent.

En somme, lorsque l'application de la législation en matière de financement de campagne est fortement partisane, la divulgation totale d'information au public n'est plus utilisée comme instrument de transparence mais détournée à d'autres fins. La divulgation totale peut permettre à un régime autoritaire d'affaiblir les partis d'opposition en sapant le soutien financier de ses sympathisants ou groupes d'intérêts alliés. Pour le bon fonctionnement d'une démocratie, il est indispensable qu'il existe une opposition dynamique, en mesure de participer à des élections libres et équitables. L'Ukraine n'a pas encore atteint ce stade de développement politique et se sert encore de sa législation sur la divulgation d'information pour entraver les progrès de la démocratie. En attendant qu'elle atteigne ce stade, les partis d'opposition nécessiteront toujours un certain degré de discrétion et de protection contre le harcèlement, tandis que leurs donateurs seront contraints de demeurer anonymes.

*Marcin Walecki (Oxford University, Grande-Bretagne)*

#### Notes

1. Centre de prévision des processus politiques et socioéconomiques, « Survey on shadow funding of the ukrainian political parties », Kiev, janvier 1999 ; Anatolij Romaniuk, *Parliament*, n° 3-4 (Laboratoire des initiatives législatives, Kiev, 2003).
2. Pour une description plus détaillée des attaques physiques, harcèlements politiques et limitations administratives dont sont l'objet les partis d'opposition et leurs partisans, voir OSCE, « Élections parlementaires en Ukraine 31 mars 2002 », 27 mai 2002 ; Département d'État des EU, Ukraine - Rapports des pays 2002 sur les pratiques en matière de droits de l'homme, 31 mars 2002 ; et Centre Razumkov, « Rapport sur la Défense et la Sécurité nationale » n° 12, Kiev, USEPS.
3. *Tovarysh*, n° 33 (Août 1999).
4. Entretien avec Oleksander Moroz, chef du parti socialiste, Kiev, mars 2001.
5. Fédération internationale Helsinki pour les droits de l'homme, Rapport annuel FIH 2002, [www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc\\_id=2654](http://www.ihf-hr.org/viewbinary/viewdocument.php?doc_id=2654)

## Définition de la divulgation totale

Le processus de la divulgation est un véritable labyrinthe de collecte, d'analyse et de diffusion d'informations. Le schéma 3.1 décrit le processus idéal de la divulgation. Les rapports sont élaborés dans un premier temps par les partis politiques et les candidats, puis rassemblés et vérifiés par une instance dirigeante et enfin communiqués au public. Ce processus paraît très simple, mais est en réalité confronté à d'innombrables bouleversements et obstacles qui le rendent presque impraticable dans certains pays.

En l'absence de toute norme internationale, les écueils qui menacent le processus de divulgation sont les suivants.

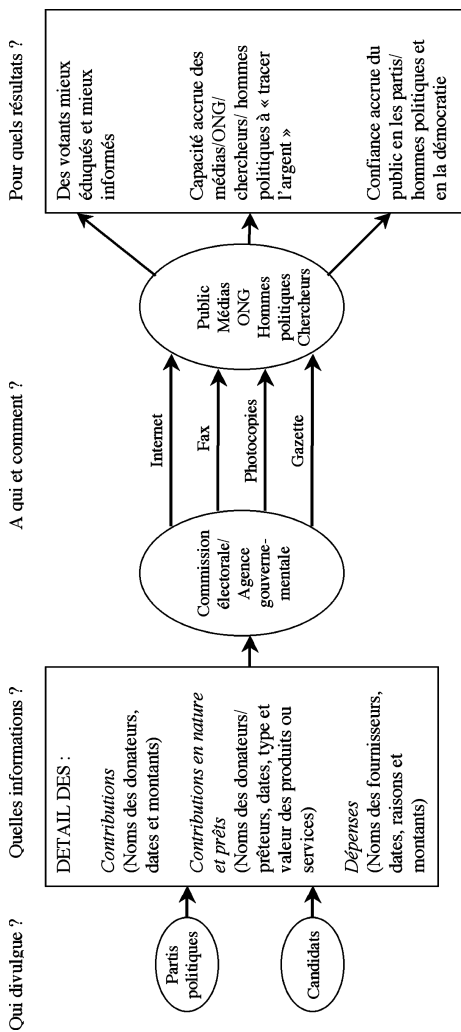
**Les interprétations trompeuses.** Peu de termes dans le financement politique sont aussi galvaudés et aussi mal définis que l'expression « divulgation d'informations ». Cela peut signifier que le pays s'est doté d'obligations minimums de communication en matière de financement politique par opposition aux partis qui n'en ont pas du tout ; que les pouvoirs publics communiqueront les rapports financiers au public au lieu de les garder secrets ; ou que les pouvoirs publics feront connaître les informations au public mais feront en sorte qu'elles soient très difficiles à comprendre ou à obtenir.

**L'accès limité à l'information.** Ouvrir les livres de comptes au public est l'idéal, mais certains gouvernements font en sorte que leur accès soit très difficile. À titre d'exemple, il est possible d'accéder aux informations, mais seules les copies manuelles sont autorisées, ce qui est fastidieux. Idéalement, un pays autorise un certain nombre de possibilités d'accès, dont le fax, la photocopie ou la publication des informations dans un journal officiel, un périodique ou un site Internet. Un autre élément important est la date d'échéance de publication de ces rapports financiers de campagne : avant ou après les élections.

**La mauvaise qualité de l'information.** La qualité des informations qu'engendrent bon nombre de législations sur la divulgation est une autre forme de duperie, plus subtile. En effet, la plupart des informations divulguées sont agrégées et impossibles à vérifier, donc dénuées de sens pour le processus de divulgation. L'exactitude des informations est également un autre élément important.

**Un faible volume d'informations.** De nombreux pays se targuent de procédures de divulgation, mais n'appliquent que quelques-uns des éléments requis pour une divulgation totale d'informations. Par exemple, la législation argentine exige la divulgation pour les partis politiques, mais ferme les yeux sur les activités privées et non déclarées de mobilisation de fonds des candidats. La « divulgation totale » des informations, c'est-à-dire l'ouverture totale en matière de communication des contributions politiques, suppose les informations suivantes : les montants reçus par le parti ou le candidat ; les contributions en nature à titre gracieux octroyées au candidat ou au parti (biens, services ou prêts) ; les noms (et parfois les adresses) des généreux « donateurs » ; les montants dépensés par le parti ou le candidat durant la campagne et à quelles fins ; et les noms (et parfois les adresses) des individus ou des sociétés qui ont reçu les fonds dépensés en biens et services produits pour la campagne électorale. La divulgation totale exige également que les candidats présentent leur patrimoine financier (biens et dettes) comme condition

Graphique 3.1. Le processus idéal de divulgation



préalable pour pouvoir briguer un mandat. Il est important également pour la divulgation totale de fixer un seuil pour le volume des dons, seuil au-delà duquel ces dons doivent figurer dans les comptes de campagne.

**Une présentation limitée au public.** Une enquête récente de la Fondation internationale pour les systèmes électoraux (IFES) couvrant 118 pays a révélé que 17 % des pays disposaient d'un système de « divulgation voilée » et ne présentaient pas les états financiers des partis ou des candidats au public (voir tableau 3.3)<sup>3</sup>. Ces gouvernements peuvent se targuer d'avoir une procédure de divulgation, mais celle-ci est uniquement au bénéfice du gouvernement et non du public, des ONG ou des médias. La question est alors de savoir si l'on peut faire confiance à ces gouvernements pour ne pas utiliser ces informations contre les partis d'opposition et leurs donateurs.

**La mauvaise perception de la divulgation d'informations.** L'un des obstacles qui empêche les partis politiques et les candidats d'apprécier la valeur de la divulgation d'informations est la crainte de voir les sources légitimes de revenus se tarir si ces sources étaient révélées en raison des nouvelles lois sur la divulgation d'informations. Cette crainte a d'ailleurs freiné de nombreux pays qui souhaitaient réformer la législation en la matière et les a conduits à instituer des règles de « divulgation voilée » à la place. Aucune recherche n'a démontré que les sources de financement légitimes des partis ont diminué après avoir été divulguées. Il est possible que, dans la réalité, l'inverse soit vrai dans la mesure où l'argent en politique fleurit le plus là où la divulgation est la plus poussée, comme aux États-Unis par exemple (voir encadré 4.3 « Sur les traces de l'argent d'Enron », chapitre 4, page 89.

### Tour d'horizon mondial de la divulgation d'informations

L'éventail des législations en matière de divulgation d'informations varie de la transparence la plus totale à l'opacité la plus complète, cette dernière tendance étant la plus répandue. À partir d'une enquête dans 118 pays sur les législations en matière de divulgation d'informations, l'USAID a élaboré un instantané composite de la situation de la divulgation d'informations dans le monde. Le tableau 3.2 illustre dans quelle mesure les pays enquêtés disposent, du moins sur le papier, de législation sur la divulgation par région et par type de lois.

En dehors de l'Amérique du Nord, c'est surtout en Europe que l'on retrouve des lois sur la divulgation d'informations. En Europe de l'Est, 89 % des pays sont dotés d'une forme ou d'une autre de communication au public des informations financières sur les campagnes électorales et les partis politiques, ce qui constitue un considérable acquis en un peu plus de dix ans. Tous les pays de l'ex-Union soviétique ayant fait l'objet d'une enquête se sont dotés de législations sur la divulgation d'informations. Néanmoins, il y a parfois un monde entre le fait de disposer d'une loi sur la divulgation et la pratique : en effet, en dépit de l'existence de nombreuses lois, l'application concrète de ces lois fait défaut dans les pays de l'ex-Union soviétique et d'Europe de l'Est.

Un tableau plus détaillé de la situation apparaît lorsque l'on regroupe les pays en fonction du type d'informations exigées : divulgation par les partis politiques des comptes de recettes et/ou dépenses, divulgation par les candidats des comptes de recettes/dépenses ; et divulgation des noms des donateurs aux partis politiques.

Tableau 3.2. Fréquence de la divulgation d'informations au public

Région	Nb de pays interrogés	Rapports d'informations au public	Pourcentage de pays exigeant : Recettes et/ou dépenses du parti	Recettes et/ou dépenses du candidat	Noms des donateurs du parti
<b>Afrique</b>	27	44	33	11	3
<b>Amériques :</b>					
Nord	3	100	100	67	67
Caraïbes	12	25	0	25	0
Centre	7	29	0	14	0
Sud	11	73	73	9	27
<b>Europe :</b>					
Ouest	16	81	69	38	56
Est	18	89	83	39	67
<b>Asie</b>	15	67	47	53	27
<b>Pacifique/Océanie</b>	9	44	33	33	33

En ce qui concerne la communication des recettes et/ou dépenses du parti, les nations des Caraïbes et d'Amérique centrale se distinguent par l'absence de toute obligation de divulgation d'informations. Pour l'Afrique, la région Pacifique/Océanie et l'Asie, moins de la moitié des pays exigent la communication de ces chiffres.

En ce qui concerne la divulgation des revenus et/ou dépenses des candidats, c'est l'Amérique du Sud qui enregistre le plus mauvais score. Les taux sont également faibles pour les pays d'Afrique, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Les différences entre les obligations de communication d'informations pour le parti et les candidats sont significatives. En effet, dans certains pays d'Afrique et des Caraïbes, les lois de divulgation couvrent le financement des partis politiques mais n'imposent aucune obligation de divulgation aux candidats. Autrement dit, de considérables sommes d'argent parviennent aux candidats et sont dépensées par eux en demeurant camouflées.

En ce qui concerne la divulgation des noms des donateurs des partis politiques, les pays des Caraïbes et d'Amérique centrale ne disposent pas de ce type de législation et seule une poignée de pays africains en disposent. Ces trois régions semblent donc être les bastions du secret en matière de financement politique. Si de nombreux pays d'Amérique du Sud exigent la divulgation des revenus et/ou dépenses des partis politiques, beaucoup n'exigent pas la divulgation des noms des donateurs de ces partis, et la divulgation des revenus et/ou dépenses des candidats est très rare.

### Qu'en est-il de la divulgation d'informations dans les comparaisons entre pays ?

Le tableau 3.3 classe les 118 pays en question en fonction de trois grandes variables : divulgation par les partis politiques de leurs comptes de recettes et/ou dépenses ; divulgation par les candidats de leurs comptes de recettes et/ou dépenses ; et divulgation de l'identité des donateurs des partis politiques. Les pays qui sont dotés de normes élevées de divulgation au public exigent des rapports sur les trois variables ; les pays dotés de normes moyennes de divulgation n'exigent de rapports

que sur deux variables, tandis que ceux qui n'exigent qu'une seule variable sont considérés comme des pays à normes de divulgation faibles. La divulgation voilée signifie que les pouvoirs publics ont connaissance des états financiers mais pas le public, tandis que la divulgation nulle signifie que le pays n'a prévu aucune obligation de communication des informations financières.

**Tableau 3.3. L'argent en politique : lois sur la transparence**

Niveau de divulgation au public	Pays
Élevé (13 %)	Arménie, Australie, Brésil, Canada, Danemark, États-Unis, Grèce, Japon, Lituanie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Royaume-Uni, Russie, Thaïlande, Ukraine,
Moyen (22 %)	Allemagne, Argentine, Azerbaïdjan, Belgique, Bénin, Bosnie et Herzégovine, Colombie, Corée du Sud, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lesotho, Macédoine, Moldavie, Norvège, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Singapour, Slovaquie, Tanzanie
Faible (25 %)	Autriche, <sup>1</sup> Bangladesh, Barbade, Biélorussie, Bolivie, Botswana, Bulgarie, Chili, Costa Rica, <sup>1</sup> Équateur, <sup>1</sup> Espagne, Gambie, Ghana, Inde, <sup>1</sup> Indonésie, <sup>1</sup> Israël, <sup>1</sup> Jamaïque, Kenya, Mali, <sup>1</sup> Malte, Maroc, <sup>1</sup> Maurice, Mexique, <sup>1</sup> Namibie, Nicaragua, <sup>1</sup> Nigeria, Pérou, Taiwan, Tonga, Trinidad et Tobago
Voilé (17 %)	Algérie, Finlande, Gabon, Guatemala, Guyane, Honduras, Liban, Malaisie, Maldives, Niger, Panamá, Paraguay, République centrafricaine, République dominicaine, Sénégal, Seychelles, Togo, Tunisie, Turquie, Venezuela
Nul (23 %)	Afrique du Sud, Albanie, Angola, Antigua et Barbuda, Bahamas, Belize, Croatie, Dominique, El Salvador, Fidji, Grenada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Ouganda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Samoa, Sri Lanka, Suède, Suisse, Tuvalu, Uruguay, Vanuatu, Zambie

1. Accès du public à certains rapports financiers classés mais pas à tous.

Il est important de distinguer la divulgation « élevée » de la « divulgation totale » dont il a été question plus haut dans cet article. En effet, même avec une définition plus souple, le nombre de pays dotés de normes élevées de divulgation publique ne s'élève qu'à 13 % du total. Ce chiffre extrêmement bas tend à confirmer ce dont on se doutait déjà, à savoir que la pratique de la divulgation n'est pas généralisée.

Vingt-trois pour cent des pays enquêtés n'étaient pas dotés de législation sur la divulgation et 17 % avaient un système de « divulgation voilée », ce qui signifie concrètement que, dans les faits, 40 % des pays du monde ne dévoilent absolument rien sur les finances en politique. Si l'on ajoute à ce groupe les pays aux normes de divulgation faibles ou moyennes, nous obtenons un résultat de 87 % de pays où se pratique une divulgation voilée, partielle ou nulle.

### Que faire pour intensifier la divulgation ?

Il appartient à chaque pays de formuler sa propre démarche de renforcement des normes de divulgation, en fonction de sa volonté à s'attaquer au problème du

financement politique et des moyens disponibles. Il incombe aux professionnels de la politique de choisir la voie appropriée qui aura le plus grand impact. Le rôle de la société civile est crucial dans cet exercice et peut être favorisé par un renforcement des liens entre les ONG, les médias, les chercheurs et les hommes politiques réformateurs. Les dirigeants et les partis politiques peuvent également être les moteurs de réforme du financement politique. Voici quelques exemples d'approches.

**Soutenir les partis et les dirigeants politiques réformateurs.** Un atelier destiné aux partis et dirigeants politiques réformateurs et coordonné par l'Institut national démocratique pour les affaires internationales et le Conseil asiatique des libéraux et démocrates s'est tenu à Bangkok début 2002. Lors de cet atelier, les participants ont effectué des recherches et se sont penchés sur des stratégies permettant d'éviter la corruption au sein de leurs propres partis ainsi qu'au sein de leurs sociétés. Cette manifestation était l'une des premières à aborder au grand jour la question de la corruption dans les partis politiques. La prochaine réunion associera des membres d'ONG et des communautés universitaires, et les projets à venir prévoient d'associer la presse à la diffusion des plans d'action en matière de réforme des financements politiques.

**Faciliter la formulation d'un programme de réformes.** Les partis politiques qui ne sont pas au pouvoir sont en général les mieux placés pour tirer profit d'une réforme et fournissent également le plus gros contingent d'hommes politiques réformateurs avec qui collaborer. À titre d'exemple, le Parti démocratique du millénaire en Corée du Sud et le Parti démocratique progressiste de Taiwan étaient dans l'opposition lorsqu'ils se sont lancés dans des réformes en faveur de la transparence. Ils sont à présent au pouvoir dans leurs pays respectifs.

**Renforcer l'obligation de rendre des comptes et améliorer la communication en la matière.** Même lorsque les textes prévoyant la divulgation d'informations abondent, la comptabilité des partis et leur communication manquent de précision. S'il arrive que pour certains partis, ces imprécisions soient délibérées, pour la plupart, c'est tout simplement qu'ils ne disposent pas des compétences comptables ou des moyens concrets de se conformer aux exigences de ce type de compte-rendu. Il existe un projet visant à pallier ce problème : un logiciel de base de données mis au point par l'IFES et aidant à tenir sa comptabilité sur Internet et à publier ainsi les rapports de campagnes électorales. Ce projet est actuellement lancé à titre expérimental en Lituanie, Lettonie, Roumanie et Hongrie.

**Renforcer la mise en application.** Les législations et réglementations complexes, imprécises ou inexistantes, compliquent la tâche des institutions chargées de leur application et des sanctions en cas de non-respect des textes. L'aide en la matière pourrait consister à analyser minutieusement deux domaines. Il conviendrait en premier lieu d'examiner si les lois et réglementations confèrent aux organes chargés de la mise en œuvre l'indépendance, l'autonomie, l'autorité, les ressources et des orientations claires dont ils ont besoin pour s'acquitter de leur tâche. En second lieu, il faudrait analyser si ces textes désignent clairement les fonctions et les pouvoirs de chaque organe, les qualifications professionnelles de leurs agents et l'étendue de leur autonomie budgétaire. L'Organisation des États américains a lancé une étude dans cette partie du monde sur l'argent et la politique, et notamment la

divulgarion d'informations, et l'Institut électoral fédéral mexicain a organisé un certain nombre de conférences sur cette question.

**Renforcer les capacités.** Il se peut que le personnel n'ait pas les compétences nécessaires pour faire appliquer les contrôles en matière de financement politique. Il importe de fournir les formations et l'assistance technique nécessaires dans les secteurs clés de l'application des lois, et notamment ceux du respect, de la supervision et des sanctions. À titre d'exemple, l'IFES expérimente actuellement un outil de diagnostic permettant d'analyser les atouts et les faiblesses d'un pays en matière d'application des lois sur le financement des partis et les campagnes électorales, et met au point également un programme de formation pour promouvoir les techniques d'investigation et de détection dans le cadre du respect des lois.

**Faire le lien avec les programmes de lutte contre la corruption.** La divulgation du patrimoine est de plus en plus populaire dans le contexte de la lutte contre la corruption et elle s'avère relativement aisée à vérifier. Le président du Mexique, Vicente Fox, a publié ses avoirs financiers personnels sur Internet pour donner l'exemple, car les 150 000 employés fédéraux y étaient également contraints au titre de la nouvelle législation. En revanche, une action en justice impliquant le Premier ministre thaïlandais Thaksin Shinawatra pour non-divulgation d'information sur le patrimoine a pratiquement poussé ce dernier à la démission. L'introduction de réformes limitées et relativement modérées sur la divulgation d'informations sur le patrimoine dans le cadre d'un programme de lutte contre la corruption permet de jeter les bases d'une réforme plus importante à long terme. Ce lien apparaît clairement dans le dialogue croissant sur le financement des partis dans les efforts de lutte contre la corruption au sein d'organismes tels que la Banque mondiale, les Nations unies, Transparency International et la Fondation Soros.

**Suivi international du financement des partis et des campagnes.** Lors d'un atelier sur le financement politique et la lutte contre la corruption financé par le British Council qui s'est tenu en mars 2002, un groupe de Péruviens s'est prononcé en faveur d'une réforme du financement des partis politiques et des campagnes électorales dans leur pays, mais ont déclaré qu'il leur fallait des forces extérieures, régionales ou internationales afin de les épauler dans leurs efforts visant à pousser les partis politiques à adopter des normes internationales. Depuis lors, la conviction croissante est que le suivi du financement des campagnes doit acquérir le statut international que l'on confère déjà à l'observation des élections, bien que l'on s'expose ici à des accusations d'interventionnisme, tout comme cela s'est produit avec l'observation des élections lorsque ces initiatives ont débuté voilà plus de dix ans. Au milieu de l'année 2003, une importante ONG sud-américaine au moins était sur le point de prendre le contrôle d'un tel projet.

### Divulgarion d'informations : révéler le coût de la démocratie

Nos connaissances sur l'histoire et la situation actuelle du financement politique sont incomplètes. La principale frustration trouve sa source dans le manque de données dû à l'absence de normes adéquates de divulgation et d'un mécanisme approprié de mise en application. Chaque pays progresse à son rythme (il a fallu soixante-quatre ans au Congrès américain, depuis le moment où la divulgation a

été inscrite dans les textes pour la première fois en 1910, pour faire appliquer les lois suite à l'affaire du Watergate), mais il importe que les financements électoraux soient mis au diapason des autres progrès démocratiques.

Les mécanismes de divulgation d'informations à travers le monde se sont avérés largement incapables de remonter à la source des financements en politique, puisque la plupart des dirigeants dans les démocraties n'ont toujours pas obligation de dévoiler qui a financé leur victoire<sup>4</sup>. Les déductions astucieuses demeurent le seul moyen d'évaluer le coût de la démocratie pour la société. Une divulgation d'informations adéquate permettrait aux gouvernements comme au public d'être informés des montants, des sources et de la destination des financements des campagnes électorales. Sans ces informations financières, les gouvernements comme les citoyens courent le risque de ne jamais connaître le coût de leur démocratie ou l'identité des grandes sphères d'influence qui la sous-tendent, que ce soit des entreprises, des syndicats, le grand public, des groupes d'intérêt particuliers (ou des parains de la drogue ou autres syndicats du crime).

Le financement politique est un problème crucial pour la démocratie et le développement. Dans un pays, peu importe le caractère irréprochable des élections, le dynamisme de la société civile, la compétitivité des partis politiques ou le sens des responsabilités des autorités locales, il n'en demeure pas moins que l'argent en politique influence indéniablement la qualité de la démocratie et de la gouvernance. Seule la transparence permettra de prendre la pleine mesure de l'étendue et de la nature de cette influence.

## Notes

1. Gene Ward est conseiller principal en financement politique au bureau de l'USAID pour la démocratie et la gouvernance aux États-Unis. Les opinions exprimées sur les données ou la divulgation d'informations dans cet article en général sont celles de l'auteur et ne représentent pas les opinions des organisations auxquelles l'auteur est affilié.
2. Par exemple, Pinto-Duschinsky (dans « Financing Politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002) fait remarquer qu'une majorité de pays dispose d'une forme de loi sur la divulgation réglementant le financement des campagnes et des partis politiques. Néanmoins, un examen plus détaillé de ces lois révèle que la majorité des pays ne dévoile pas au public combien les partis et les candidats ont dépensé, et très peu sinon aucun ne prévoit l'identification des sources de contribution. Par conséquent, si la procédure est techniquement correcte, il reste trompeur d'affirmer que la majorité des nations dans le monde dispose de normes de divulgation d'informations sur le financement politique.
3. Toutes les données utilisées dans cet article proviennent de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies*, USAID, Washington DC, 2003. Avec le soutien de l'USAID, l'IFES a réuni des données sur 118 pays en fonction de la disponibilité de ces données entre janvier et juin 2001. Les 118 pays étaient composés de 79 % des 121 démocraties électorales du monde (telles que définies par Freedom House) et de 61 % des 193 nations souveraines que compte le monde.
4. À titre d'exemple, Larry Diamond fait remarquer qu'une « importante proportion » des fonds détournés du bien public dans les sociétés est dirigée vers les partis politiques. Voir Larry Diamond, « Moving up out of poverty: What does democracy have to do with it? », document présenté lors d'un atelier de la Banque mondiale sur le thème « Moving up out of poverty: Understanding growth and freedom from the bottom up », Washington DC, 15-16 juillet 2003.

### Encadré 3.2. Les remises publicitaires accordées aux hommes politiques : exemples d'Amérique latine

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que les mass media jouent un rôle crucial dans le processus électoral. Ce qui est beaucoup moins clair, ce sont les répercussions de ce rôle sur le financement des partis et des élections. L'attention portée exclusivement sur l'augmentation des dépenses médiatiques dans de nombreuses démocraties a éclipsé d'autres aspects du problème qui sont tout aussi importants du point de vue du financement politique. Le premier de ces aspects est le phénomène des importantes remises consenties aux partis et aux candidats pendant la campagne par les médias privés, notamment les chaînes de télévision. Cette pratique a bien souvent entraîné de graves déséquilibres électoraux, ainsi que des échanges discutables entre les décideurs publics et les propriétaires de médias.

- En Uruguay, les groupes familiaux qui détiennent les trois chaînes de télévision privées depuis les années 1950 sont parvenus à fonctionner, avec l'assentiment des pouvoirs publics, comme un puissant cartel commercial. Pour illustrer ce propos, il est possible de citer les décisions suivantes : la décision du gouvernement en 1994 de transformer le marché du réseau de télévision câblée de Montevideo en marché clos, conjointement contrôlé par les trois chaînes privées et la décision de 2000 interdisant l'importation de décodeurs satellite sauf par les opérateurs câblés existants (décision qui a par la suite été révoquée). En échange, les acteurs politiques ne payaient que très rarement des frais de publicité, et les remises consenties durant les élections aux partis Colorado et National au pouvoir atteignaient pendant longtemps jusqu'à 95 % du prix indiqué<sup>1</sup>. L'impact de ces réductions est par ailleurs accru par la coutume des chaînes de télévision consistant à fermer les yeux sur les dettes de campagne<sup>2</sup>. Le principal parti concurrent de gauche, le Front Large, a dénoncé ces pratiques à plusieurs reprises en parlant de discrimination médiatique.
- Au Costa Rica, l'obligation juridique faite aux groupes de médias de publier leurs tarifs et d'accorder un traitement égal à tous les partis ne les empêche nullement d'effectuer des dons en nature à certains partis. Ainsi, dans le cas du parti victorieux en 1998, les frais déclarés pour l'achat de spots publicitaires se situaient à moins d'un quart du prix officiel, soit une remise équivalente à un don net de 1,7 million de dollars américains, autrement dit probablement la plus importante contribution de l'ensemble du secteur économique durant toute la période électorale<sup>3</sup>. Le poids de la publicité gouvernementale et le fait que les fréquences appartiennent à l'État et soient octroyées sous licence à des sociétés privées à des tarifs annuels dérisoires, constituent des incitations pour les propriétaires de médias à être généreux envers les futures autorités publiques.
- Au Guatemala, la télévision hertzienne est monopolisée par un opérateur privé, l'entrepreneur mexicain Remigio Angel González basé à Miami. Depuis le milieu des années 1980, ce monopole a conféré à M. González une extraordinaire influence politique dans le pays. Au cours de la campagne présidentielle de 1999, M. González a investi tout le poids de son monopole dans la candidature de celui qui a fini par remporter le scrutin, Alfonso Portillo, et il lui aurait fait don de la plupart de ses spots publicitaires<sup>4</sup>. En retour, selon les interprétations de la presse locale, le beau-fils et conseiller juridique de González, Luis Rabbé, a été nommé ministre des Communications et des Infrastructures, chargé de la réglementation des opérations des chaînes de son beau-père. Rabbé a été limogé en juin 2001, à la suite d'une enquête du congrès sur la corruption. En dépit de la promesse du président Portillo de mettre aux enchères deux fréquences de télévision détenues par l'État, le monopole de González demeure intact<sup>5</sup>.

Le fait que dans certains pays le niveau de dépenses médiatiques soit beaucoup plus bas que ce que l'on pensait au départ a des implications politiques claires. Le principal

problème de financement politique dans ces pays n'est pas l'excès des dépenses en spots télévisés mais le fait que certains partis paient trop peu pour leurs spots publicitaires et, à des degrés divers, deviennent dépendants des énormes remises qui leur sont consenties. Dans les faits, cela transforme les propriétaires de médias en donateurs politiques extraordinairement imposants et puissants.

Un certain nombre de pays ont pris des mesures afin de limiter l'influence des barons des médias sur les élections. La plupart des pays d'Europe occidentale, certains pays d'Asie de l'Est ainsi que le Chili et le Brésil en Amérique latine, interdisent aux partis et candidats l'achat de spots de campagne. Dans certains cas, la commission électorale achète les spots aux chaînes privées et les redistribue ensuite aux partis. Parfois le gouvernement octroie des créneaux sur le réseau public (typique en Europe occidentale) ou alors les chaînes privées sont parfois contraintes par la loi de donner du temps d'antenne, comme c'est le cas au Chili.

Une autre possibilité, pratiquée au Canada, consiste également à contrôler rigoureusement les dons en nature, y compris les remises télévisées. Plutôt que de restreindre les dépenses télévisuelles, c'est la transparence des transactions entre les partis et les réseaux des médias qui doit être garantie.

*Kevin Casas-Zamora (université du Costa Rica)*

#### Notes

- 1 Kevin Casas-Zamora, *Paying for Democracy in Latin America: Political Finance and State Funding for Parties in Costa Rica and Uruguay*, université d'Oxford, thèse de doctorat, 2002.
- 2 *Ibid.*
- 3 Chiffres provenant de Servicios Publicitarios sur la base des dépenses déclarées par les partis à la commission électorale.
- 4 *La Prensa Libre* (Guatemala), 14 février 2000 et 5 mars 2000.
- 5 En août 2003, González continuait à posséder tous les réseaux de télévision privés. Son monopole a suscité des critiques de l'OEA et de la Inter-American Press Society.

### Encadré 3.3. Le contrôle exercé par les ONG : Équateur, Inde et Lettonie

#### TI Lettonie réussit à faire pression pour développer la divulgation d'informations

Les élections de 2002 au Saeima (Parlement), en Lettonie, les quatrièmes depuis l'indépendance obtenue de l'ex-Union soviétique, constituèrent un véritable tournant pour la transparence en matière de financement des partis politiques, et ce en grande partie grâce à un projet d'observation de la société civile mis sur pied par TI Lettonie et la Fondation Soros. Ce projet, en effet, a permis de mettre en lumière un accroissement spectaculaire des coûts de campagne, notamment concernant les spots télévisés et les panneaux publicitaires.

Le projet a commencé en janvier 2002 par l'observation des annonces publicitaires, donc suffisamment tôt pour pouvoir fournir des informations au public sur le coût des élections avant la tenue du scrutin en octobre.

Ce projet a révélé au grand jour que les dépenses en publicité avaient plus que triplé depuis les élections de 1998. Au total, les partis ont dépensé 10 millions de dollars américains, soit environ 4 lats (7 dollars US) par électeur. Cela représente un montant dix fois supérieur par électeur au montant dépensé pour les élections parlementaires britanniques en 1997 et presque quatre fois plus par électeur que pour les élections parlementaires suédoises et les élections présidentielles françaises en 2002<sup>1</sup>.

Pour pouvoir atteindre l'objectif de l'accessibilité de l'information sur les dépenses des partis politiques bien avant les élections, des dispositions ont été prises afin de durcir les lois sur la divulgation d'informations. Il était en effet clair que les partis ne dévoileraient rien s'ils n'y étaient pas légalement contraints. Des pressions ont été exercées sur le Parlement grâce à une combinaison d'attention médiatique et de tables rondes. Six mois plus tard, en juin 2002, le Saeima adoptait les premiers amendements importants à la loi de 1995 sur le financement des partis politiques.

La Lettonie jouit à présent d'un des systèmes les plus complets de divulgation de l'information de la région. Les partis doivent publier sur Internet tous les dons reçus dans un délai de dix jours suivant la réception de ces dons, et fournir une liste de tous les donateurs. Un organe de contrôle, le bureau anti-corruption, a été chargé de vérifier les déclarations. Il a fait connaître ses premières conclusions en septembre 2003, y compris des informations sur des dons par des intermédiaires et l'existence de fausses signatures.

L'Alliance du Parti Vert letton et le Syndicat des agriculteurs lettons ont été invités à renvoyer 120 000 dollars US de dons reçus de sources douteuses et des plaintes ont été déposées au pénal pour des présomptions de fausses signatures. Ces dons ont été identifiés et publiés avant les élections par TI Lettonie et Soros.

L'un des objectifs centraux du projet était de détecter toute publicité occulte dans les médias. TI Lettonie et Soros ont détecté plusieurs cas de publicité politique déguisée en nouvelles durant les élections municipales de 2001. En 2002, 54 ONG et l'organe chargé de la surveillance des médias se sont joints à eux pour demander aux propriétaires de médias de s'abstenir de ce type de comportements.

La situation a semblé s'améliorer lors des élections de 2002. La plupart des nouvelles à la télévision, à la radio et dans la presse écrite étaient véritables bien que le nombre d'articles indiqués « payé » se soit accru. Les ONG font à présent pression pour que les publicités à la télévision soient limitées, voire purement et simplement interdites. Bien que le chef de la commission parlementaire de lutte contre la corruption soit en faveur de cette proposition, il est confronté à l'opposition des chaînes qui n'entendent pas se voir confisquer ce marché lucratif.

### **Les ONG équatoriennes contraignent les médias à respecter les plafonds**

Le CLD, la section équatorienne de TI, a compris, il y a déjà plusieurs années de cela, que le système politique était un facteur majeur de corruption, et a décidé d'observer les élections présidentielles en octobre et novembre 2002 dans le but de surveiller les dépenses de campagne.

D'autres organisations de la société civile et des particuliers se sont intéressés à ces actions et une nouvelle organisation, la Participation citoyenne d'Équateur (PCE), a été créée. La PCE se sert, pour ses actions, des précédentes expériences d'observation électorale des sections de TI au Pérou, en Argentine et au Costa Rica.

L'expérience d'observation en Équateur s'est contentée de suivre les dépenses pour les journaux, la télévision et la radio. La PCE a engagé une société pour suivre toutes les annonces politiques, qu'elles soient rémunérées ou non.

L'un des problèmes majeurs était de faire en sorte que la PCE reçoive tous les jours les informations sur les dépenses de campagne dans les médias, de façon à ce qu'elle puisse en informer régulièrement l'opinion publique. Le bulletin de presse quotidien de la PCE, le *Campanazo* (ou « son de cloche »), était publié tous les jours en première page de tous les journaux.

Cela a permis à la PCE de savoir avec précision à quel moment les candidats dépassaient le plafond fixé pour les dépenses de campagne et de demander au tribunal électoral national (TSE) de prononcer l'interdiction de toute autre dépense. Le 17 septembre 2002, le TSE a annoncé une interdiction de toute publicité par tout parti ayant dépassé son plafond de dépenses de campagne et a informé les médias qu'ils ne

devaient pas diffuser des publicités en faveur des partis PRIAN et Société Patriotique car ces deux partis avaient déjà dépassé leur quota. Un grand nombre de médias ont respecté cette injonction. Le débat au sein du TSE à présent est de savoir quelles sanctions appliquer à ceux qui ne l'ont pas respectée.

Pour obtenir un rapport complet sur les dépenses de campagne, la PCE a demandé au TSE des copies de toutes les déclarations déposées par les candidats à la présidence et leurs partis. Le TSE est contraint de fournir ces déclarations sur demande, puisqu'elles sont considérées comme des informations publiques. Néanmoins, le TSE a décidé que ces déclarations devaient être considérées comme confidentielles jusqu'à ce qu'il en finisse l'examen et qu'il présente son propre rapport. La PCE a déposé une plainte contre cette décision au motif qu'elle violait le droit du citoyen à l'information et était donc anticonstitutionnelle.

La cour constitutionnelle n'avait toujours pas prononcé de jugement jusqu'au milieu de l'année 2003, mais la PCE est persuadée qu'elle finirait par obtenir les informations demandées et serait en mesure de présenter un panorama précis du financement et des dépenses effectuées lors de la campagne présidentielle de 2002.

### **Les ONG indiennes surveillent la divulgation d'informations sur le patrimoine et le casier judiciaire des candidats**

Nous avons assisté au cours de ces dernières années à l'émergence de quelques initiatives innovatrices de surveillance en Inde. Cette année, le contexte juridique de ces efforts a été compliqué par un litige entre les différents organes du gouvernement quant à la réglementation en matière de divulgation d'informations pour les partis politiques et les candidats. En réaction, les ONG mettent en commun leurs ressources afin de s'assurer que les conditions requises pour l'application de la réglementation seront respectées.

Elles disposent d'une pléthore d'expériences sur lesquelles se baser. En effet, en 1999, l'ONG Lok Satta a documenté une fraude électorale à grande échelle à Hyderabad (Andhra Pradesh), en affirmant que 22 % des bulletins étaient faux et placés dans les urnes par des personnes qui ne vivaient pas dans la circonscription, par de faux électeurs ou par des individus qui en réalité n'avaient pas voté. Lors des élections législatives de Gujarat en 2002, l'Association pour la réforme démocratique à Ahmedabad a publié une annonce dans les journaux afin d'inviter les citoyens des 183 circonscriptions de l'État à dénoncer les délits commis par les candidats. Des accusations pénales ont ensuite été prononcées contre 138 candidats dont 63 viennent des deux plus grands partis politiques.

Les ONG n'entendent pas baisser la garde cette année, mais leurs actions risquent d'être entravées par la situation bloquée entre le judiciaire et le législatif. En mai 2002, la Cour suprême a ordonné aux candidats de communiquer à la commission électorale les informations suivantes : tout acte d'accusation, passé ou présent, porté contre eux au pénal ; tous les biens appartenant aux candidats eux-mêmes ou à leur famille ; l'ensemble de leurs dettes, notamment celles dues aux institutions publiques ou financières ; et leurs qualifications académiques. Toutefois, cette injonction a été rejetée en juillet 2002 par les représentants de tous les partis politiques qui ont adopté une version plus restreinte de la loi de divulgation d'informations. En mars 2003, la Cour suprême a réitéré son jugement initial. Compte tenu de la résistance des politiques au durcissement des obligations de divulgation, il est difficile de dire si les directives initiales données à la commission électorale (obtenues grâce à des initiatives telles que la pétition de l'ONG Union populaire pour les libertés civiles déposée à la Haute Cour de Delhi) seront respectées.

Plusieurs organisations ont lancé des initiatives afin de veiller à ce que les consignes de la commission électorale soient appliquées, conformément à la décision de la Cour suprême. En août 2003, dans une municipalité située près de Bangalore (Karnataka), le Centre des affaires publiques a rassemblé des copies des déclarations sur l'honneur des

candidats. Il a été constaté des différences notables dans la qualité des informations déclarées. De même, « des surveillances électorales » ont été organisées pour les élections aux assemblées des États en novembre 2003<sup>2</sup> avec l'aide de la Campagne nationale pour le droit du peuple à l'information. L'observatoire électoral de Delhi a organisé des vérifications des listes électorales et entend diffuser largement les déclarations sur l'honneur des candidats ainsi que les dossiers sur les emplois occupés précédemment. TI Inde a été associé à toutes ces activités. S'il est trop tôt pour indiquer quelle a été l'efficacité de ces efforts, les organisations de la société civile demeurent optimistes. Néanmoins, ces mêmes organisations mettent en garde contre la possibilité d'une cooptation par des institutions gouvernementales dans le but de saper la position de certains partis. Le suivi est donc essentiel afin de veiller à ce que les obligations de divulgation d'informations soient uniformément appliquées, et non pas utilisées afin de viser des opposants. « La plupart d'entre nous, qui sommes en quête de réforme, avons le plus grand respect pour le processus politique », a déclaré Jayaprakash Narayan de l'ONG Lok Satta. « Nous travaillons dur afin de développer et non pas de saper la démocratie. »

*Inese Voika (TI Lettonie)*

*Valeria Merino Dirani (Corporación Latinoamericana para el Desarrollo, Équateur)  
et Michael Schied (Transparency International)*

#### Notes

1. Valts Kalnins et Lolita Cigane, « On the road toward a more honest society: The latest trends in anti-corruption policy in Latvia », janvier 2003, [www.lai.lv/9on\\_the\\_road\\_to.doc](http://www.lai.lv/9on_the_road_to.doc)
2. Les élections se tiendront à Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh et Chhattisgarh. Les directives édictées par la commission électorale s'appliquent à tous les États.

## La mise en œuvre : comment est gérée dans la pratique la réglementation du financement des partis politiques

*Yves-Marie Doublet<sup>1</sup>*

Le domaine du financement politique a connu de nombreuses évolutions juridiques mais les mécanismes de mise en œuvre des législations sont rarement plus qu'une simple formalité. En effet, les organes chargés de superviser le financement des partis politiques manquent souvent de légitimité et ne sont dotés que de très faibles pouvoirs d'investigation. Il est rare qu'ils soient véritablement en mesure de procéder à des vérifications au niveau national, compte tenu du statut constitutionnel des partis et de la diversité de leurs sources de financement et de leurs dépenses. Malgré ces limitations, au niveau mondial, les organismes chargés de faire appliquer les lois se voient de plus en plus conférer les pouvoirs nécessaires pour contrôler les financements des partis politiques. Ce bref tour d'horizon illustre les types d'organismes de réglementation, ainsi que les types de procédures d'investigation et de sanctions qui existent dans certains pays européens et dans certains autres pays.

## Les types d'organismes chargés de la mise en œuvre

Les instances politiques jouent parfois un rôle de réglementation : une commission parlementaire en Belgique, le président du Bundestag en Allemagne et une commission électorale fédérale composée de six membres aux États-Unis.

D'autres pays se sont dotés d'organes de vérification indépendants, tels que la commission électorale en Australie, la commission des comptes de campagne et des financements politiques en France et le tribunal constitutionnel au Portugal. En Grande-Bretagne, c'est le Parlement qui entérine la nomination des membres d'une commission électorale.

Dans un relativement petit nombre de pays, le service de la comptabilité nationale régleme le financement des partis politiques. C'est le cas dans les pays suivants : Bulgarie, Hongrie, Israël, Italie et Espagne.

En revanche, à l'opposé de tous ces systèmes, le cadre japonais de réglementation ne mandate aucun organisme d'application pour contrôler les violations ou faire appliquer des sanctions.

## Les méthodes d'investigation

Il existe généralement deux niveaux de contrôle : le premier effectué par un cabinet d'experts-comptables (engagé et payé par chaque parti politique) et le second par un organisme de réglementation.

En France, deux experts-comptables de deux cabinets distincts de commissaires aux comptes doivent certifier les comptes des partis politiques. Même si ces comptables sont tenus au secret professionnel, ils doivent informer les chefs du parti de toute irrégularité constatée.

Les commissaires aux comptes allemands peuvent demander au comité exécutif du parti et à ses représentants de fournir toute information et pièce justificative nécessaire à la réalisation de leur tâche. Plutôt que d'apprécier ou d'évaluer les informations présentées, les commissaires aux comptes se bornent à les vérifier, une démarche difficile à concilier avec la nature d'investigation de leur tâche.

En Allemagne, le second niveau de contrôle associe le président du Bundestag, qui examine les livres de comptes des partis d'un point de vue formel et juridique. Il peut demander de plus amples informations ou désigner un autre comptable.

En Grande-Bretagne, la commission électorale a le pouvoir de demander à une personne agréée de fournir les livres de comptes, documents ou dossiers relatifs au parti. La commission est également en mesure d'autoriser une personne à pénétrer dans les locaux d'un parti afin d'inspecter ses livres de comptes. En Espagne cependant, les membres du bureau de vérification n'ont que des pouvoirs limités pour aller au-delà des informations fournies par les partis politiques avec lesquels ils ont généralement des liens forts.

## Sanctions pour violation de la loi sur le financement des partis

Les sanctions pour violation des lois sur le financement des partis politiques sont de trois ordres : financières, pénales et électorales.

La sanction la plus communément appliquée au contrevenant est la perte des subventions publiques. Cette sanction est imposée en France, en Allemagne, en Russie, en Espagne et dans de nombreux pays d'Amérique latine (voir « La réforme du financement des campagnes électorales : l'Amérique latine est-elle sur la voie de la transparence ? », chapitre 2, page 39).

En Allemagne, si un parti reçoit des dons de façon illégale, le président du Bundestag peut exiger le remboursement de trois fois le montant reçu. Si le don a été publié de façon inexacte, ou la déclaration falsifiée, le président peut réclamer le paiement de deux fois le montant du don ou du faux montant. Si le parti ne présente pas à temps son livre des comptes, il perd l'ensemble de la subvention publique.

Les dispositions prévoyant des peines pénales sont plus rares mais sont en vigueur en Grande-Bretagne, au Canada, en France, en Italie, en Espagne et aux États-Unis. La loi électorale allemande prévoit une peine de prison de deux ans ou une amende pour tous ceux qui auront été jugés coupables d'avoir fourni de fausses informations sur les revenus et biens du parti. Des sanctions de trois ans de prison ou une amende s'appliquent à tout comptable qui dissimule des informations.

En Grande-Bretagne, les partis qui enfreignent la loi sont passibles d'une peine civile. En outre, le trésorier du parti a une responsabilité pénale. Il existe 70 infractions prévues dans les textes et la commission électorale peut transmettre un dossier aux autorités chargées de poursuites pénales. En Italie, le service de comptabilité a le pouvoir d'imposer une amende pour toute violation des règles de financement politique.

Aux États-Unis, les violations en matière de financement électoral sont considérées comme des infractions civiles et traitées par les procédures d'application de la Commission électorale fédérale (Federal Election Commission – FEC). Les sanctions ont été durcies en 2002 à un plafond de 300 % de la contribution illégale et jusqu'à 50 000 dollars américains d'amende. Il faut des circonstances aggravantes pour qu'une infraction soit poursuivie au pénal : la violation doit dépasser un seuil monétaire de 2 000 dollars américains et avoir été commise délibérément et en connaissance de cause. En dépit de ces dispositions, au fil des années, la FEC a acquis une assez piètre réputation en matière de mise en œuvre effective des lois.

La sanction la plus efficace est électorale, c'est-à-dire la disqualification ou la perte d'un mandat, comme c'est le cas pour le chef d'un parti politique au Québec. En France, les candidats qui ne se conforment pas aux réglementations de transparence régissant le financement des partis ne sont pas disqualifiés à moins que leurs comptes de campagne ne soient rejetés.

Un autre problème intimement lié à l'élaboration d'un régime de sanctions est celui de déterminer qui doit être sanctionné, l'homme politique ou son parti. Certains sont d'avis que les militants et les membres du parti ne sont pas responsables du comportement illicite de leurs dirigeants. Dans la plupart des pays cependant, les candidats sont largement protégés de toute responsabilité, sauf lorsqu'ils sont activement impliqués dans une violation donnée. En Allemagne, le membre du comité exécutif chargé des affaires financières du parti est celui qui s'expose aux sanctions pour infraction. Une démarche similaire a été adoptée aux États-Unis où

la responsabilité du trésorier du comité (et non pas le candidat) est engagée en cas d'acceptation de contributions illégales ou de déclarations inexactes.

### Note

1. Yves-Marie Doublet est professeur titulaire à École nationale d'administration, France.

## La mise en application : l'expérience au Mexique

*Alonso Lujambio<sup>1</sup>*

La mise en œuvre des réglementations régissant le financement des campagnes au Mexique a constitué au Mexique un véritable défi ces dernières années, tout d'abord lors de la phase de transition démocratique, et à l'heure actuelle, pendant la période de consolidation démocratique. Ces années furent difficiles car, compte tenu des problèmes particuliers liés au financement politique sous le système de parti hégémonique post-révolutionnaire, le processus de transition démocratique a renforcé les contrôles juridiques, ce qui a généré une multitude de dilemmes dans leurs mises en œuvre. Pour compliquer encore la situation, le Mexique dispose de 33 lois sur le financement des partis politiques (32 relevant des États et une fédérale) avec souvent des juridictions concurrentes.

Cependant, si les réglementations en matière de financement demeurent difficiles à faire appliquer, cela ne signifie pas pour autant qu'elles ne devraient pas exister. En ce qui concerne les règles qui ne peuvent pas être vérifiées directement par des rapports d'audit par exemple, il existe des alternatives indirectes, telles que les incitations au respect de la loi entraînées par la divulgation d'information et les enquêtes sur les plaintes qui s'ensuivent. Si les centaines de millions de dollars de financement public destinés aux campagnes électorales (300 millions de dollars américains en 2000) sont scrupuleusement vérifiés, l'application concrète des plafonds pour les contributions privées est plus difficile à vérifier. Au niveau de l'Institut électoral fédéral mexicain, les problèmes principaux sont les dons par des intermédiaires et, dans le pire des cas, la double comptabilité. C'est à ce moment-là que la vérification directe est impossible, et que la divulgation des noms des donateurs et des montants reçus peut servir de mécanisme indirect d'application des lois.

Pour que la divulgation d'information fonctionne, il importe que certaines conditions soient réunies. Les citoyens doivent être en mesure de porter plainte aisément (voire même anonymement) ; ils doivent avoir accès à des versions simplifiées des réglementations ; et ces réglementations et plafonds doivent être largement connus de tous. Le mécanisme précis employé pour publier les informations a également son importance. Celui-ci pourra prévoir de mentionner des documents personnels et pourra varier pour ce qui est de l'étendue de la diffusion des informations.

Après avoir analysé l'expérience canadienne, nous avons publié fin 2002 sur Internet les noms et les montants de tous les dons aux partis politiques en 2000.

Dans les toutes premières semaines, le site Internet a été consulté des centaines de milliers de fois. Par la suite, le niveau d'intérêt a faibli, mais pas avant que certains aient été incités à porter plainte au sujet d'informations fausses ou imprécises. Il ne fait aucun doute que cette initiative contribuera à prévenir les actes illégaux à l'avenir.

La chaîne de la mise en application est cependant rompue lorsque l'autorité chargée de faire appliquer les règles ne dispose pas des outils nécessaires pour mener à bien des enquêtes approfondies sur des actes présumés illégaux. L'autorité électorale doit être en mesure de comparer les déclarations des partis politiques avec les informations des comptes bancaires, les déclarations d'impôts (si possible) et les frais de publicité des campagnes. Mais, au Mexique, nous nous sommes heurtés à certaines difficultés : la compétence de l'autorité électorale pour passer outre les normes du secret bancaire fait actuellement l'objet d'un débat. L'instance judiciaire du gouvernement a établi que l'Institut électoral fédéral mexicain pouvait avoir accès aux informations bancaires. Cet accès ne peut s'exercer qu'au cas par cas pour le moment, en fonction des décisions du tribunal électoral. Il est indispensable de créer les instruments juridiques qui reconnaissent cette capacité.

Le manque d'accès aux informations des banques, de l'administration fiscale et des sociétés privées limite l'efficacité de la divulgation d'informations en tant que mécanisme d'application des lois. Si les dons anonymes et en espèces sont interdits et que tous les dons doivent être effectués par chèque ou par virement bancaire identifiable et figurer dans les déclarations d'impôts annuelles, et si toutes les recettes et dépenses des partis politiques doivent transiter par des comptes bancaires, alors l'autorité électorale doit être dotée des moyens d'analyser ces informations. Sans ces preuves indispensables, elle ne peut sanctionner les contrevenants et, par conséquent, ces cas ne peuvent servir d'exemple pour prévenir d'autres infractions.

Les plafonds de dépenses posent également problème. En Amérique latine, le plafonnement des dépenses est moins courant que celui sur les recettes. À défaut de tels plafonds, nous ne pouvons guère faire mieux que de contrôler les dépenses (surtout celles qui laissent des traces, telles les dépenses d'achat de temps d'antenne à la télévision ou à la radio) et en faire ensuite des déductions sur les rentrées. Mais lorsque les tarifs des spots radio et télévisés varient en fonction des partis, il devient difficile de tirer des conclusions définitives de ces efforts de contrôle. La démarche européenne consiste à contrôler ou éliminer totalement le marché en fournissant des temps d'antenne publique pour les spots de campagne. Le Chili et le Brésil ont suivi cette voie. Au Mexique, nous avons décidé de ne pas contrôler le marché, mais pour l'heure, de rendre ses motivations transparentes. À l'avenir, nous publierons des informations sur le coût unitaire de tout spot promotionnel radio ou télévisé acheté par des partis politiques de façon à conduire à une plus grande transparence et équité dans le traitement des partis politiques par les mass media.

Un autre type de financement des partis inquiétant en Amérique latine est le détournement des deniers publics vers des partis ou candidats donnés. Compte tenu de l'importance du problème, un organisme électoral spécialisé, doté de pouvoirs d'investigation adéquats, dont celui d'accéder aux informations, s'avère

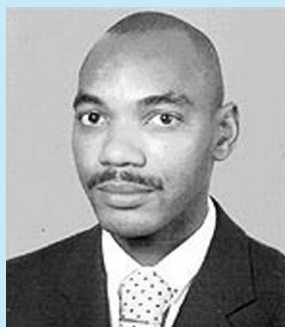
indispensable afin de faire appliquer directement la loi sur le financement des partis politiques. Et même dans ce cas, cet organisme aura besoin d'être soutenu. À cet égard, il est par exemple essentiel que le congrès procède à la vérification des dépenses publiques réalisées par la branche exécutive du gouvernement. Pour qu'il puisse le faire de façon scrupuleuse, une obligation horizontale de rendre des comptes étayée par une véritable séparation des pouvoirs doit être réalisée, ce dont l'Amérique latine est encore loin.

### Note

1. Alonso Lujambio est conseiller électoral et président de la commission de contrôle du financement des partis politiques et de la commission pour les affaires internationales du conseil général de l'Institut électoral fédéral mexicain.

#### Encadré 3.4. António Siba-Siba Macuácuca : lauréat à titre posthume du prix de l'Intégrité 2003 de TI

António Siba-Siba Macuácuca était vérificateur principal à la Banque centrale du Mozambique. Il a été précipité vers la mort du haut de la cage d'escalier de Banco Austral le 11 août 2001, alors qu'il y enquêtait là-bas sur des soupçons de corruption. Il avait tout juste 33 ans.



Siba-Siba devait remettre deux jours plus tard un rapport sur la situation financière de Banco Austral, la plus grande banque du Mozambique. Il avait été nommé dans l'urgence président de la banque privatisée après son effondrement en avril 2001 à la suite de fraudes commises par des personnalités haut placées. Il a tenté de récupérer des créances douteuses auprès de hauts cadres du gouvernement et au sein du Frelimo, le parti au pouvoir. Il a annulé les contrats signés par le conseil d'administration précédent, y compris l'un impliquant Nyimpine Chissano, le fils du président Joaquim Chissano, qui avait été payé 3 000 dollars américains par mois en dépit de son manque total d'expérience bancaire.

Le groupe de personnalités mozambicaines qui a nommé Siba-Siba pour le prix TI a déclaré que son assassinat « avait pour but d'envoyer un signal pour faire savoir que le crime organisé contrôlait parfaitement la situation ». Son décès a été rapproché de celui de l'éminent journaliste Carlos Cardoso qui a été abattu en novembre 2000 alors qu'il enquêtait sur la corruption lors de la privatisation de Banco Austral. Ses assassins ont été condamnés début 2003.

Le meurtre de Siba-Siba n'a toujours pas été élucidé.