

2 Le financement politique

Dans le financement de la vie politique, la corruption prend plusieurs formes : de l'utilisation des dons à des fins d'enrichissement personnel à l'abus des ressources de l'État. Dans sa contribution, Marcin Walecki analyse la corruption dans le financement de la vie politique avec ses effets pervers sur le processus politique. Il analyse également les réglementations régissant le financement politique dans le monde.

Deux contributions analysent dans quelle mesure la corruption dans le financement politique peut mener à des différences d'accès au système politique : Michael Johnson analyse la réforme relative aux fonds non réglementés (*soft money*) aux États-Unis tandis que Judith February et Hennie van Vuuren passent en revue les tentatives de réalisation de l'égalité dans l'arène politique en Afrique du Sud. Le Forum économique mondial fournit des données sur l'étendue de la corruption politique dans le monde.

Transparency International a réalisé un tableau qui fait apparaître les changements législatifs intervenus dans la gouvernance des partis politiques, le financement et la divulgation. Pour illustrer l'ampleur des nouvelles législations en Amérique du Sud, Bruno Wilhelm Speck nous donne un aperçu sur la réglementation du financement politique dans cette région. Enfin, Musikari Kombo, un membre de l'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption ou GOPAC, donne son point de vue d'homme politique engagé dans la lutte contre la corruption au Kenya.

L'argent de la politique et la corruption

*Marcin Walecki*¹

L'argent a son importance pour la démocratie tout simplement parce que l'essentiel des activités politiques dans un régime démocratique ne pourrait se réaliser sans lui. Le détournement de l'argent en politique, surtout lorsqu'il s'agit de corruption, pose des problèmes à la démocratie : il remet en cause les principes démocratiques d'égalité devant la justice et de juste représentation. Quant au public, il interprète les irrégularités dans le financement des partis et des campagnes politiques dans un contexte plus large qui finit par lui faire perdre confiance dans les institutions et processus politiques.

Le financement politique influence et est influencé par les relations entre les partis, les hommes politiques, les membres des partis politiques et l'électorat. Les problèmes liés au financement politique sont au cœur d'un débat public sur la corruption politique. Toutefois, le financement politique et la corruption sont deux notions bien distinctes. La corruption politique n'apparaît que lorsque des éléments de ces deux notions empiètent l'une sur l'autre.

Tableau 2.1. Principales formes de la corruption liée au financement politique²

Forme	Groupes concernés	Description
Dépenses illégales (achat des votes inclus)	Électeurs et personnel chargé des élections	Un parti politique ou un candidat peut corrompre directement ou indirectement les électeurs et le personnel en charge des élections. Ils peuvent offrir à l'électorat différents types d'incitations (des cadeaux, de la nourriture, de l'alcool, voire un emploi de courte durée). En dehors des élections, il existe dans certains Parlements un marché informel où les voix s'achètent et se vendent : les parlementaires ou les conseillers municipaux peuvent être payés pour voter ou pour adhérer à certains groupes parlementaires.
Financement d'origine douteuse	Candidats et partis politiques	Un parti politique ou un candidat peut accepter de l'argent provenant du crime organisé (trafiquants de drogue), de groupes terroristes ou de gouvernements étrangers. Ces groupes peuvent même aller jusqu'à créer leurs propres partis politiques.
Vente d'emplois, d'honneurs ou des accès à l'information	Fonctionnaires et candidats	Les contributeurs peuvent être récompensés par des emplois, des nominations (à des postes d'ambassadeur, de ministres ou fonctionnaires judiciaires), des décorations ou des titres de noblesse. L'argent peut également servir à acheter un siège au Parlement ou une candidature.
Abus des ressources étatiques	Secteur public	Certaines ressources appartenant à l'État telles que l'argent et les infrastructures mis à la disposition des personnes exerçant une charge publique, peuvent être utilisées en majorité pour faire de la propagande électorale. Par ailleurs, le parti politique ou le candidat peut s'approprier les ressources de l'État en faisant transiter de manière non autorisée les fonds publics par des sociétés, des organisations ou des personnes.
Enrichissement personnel	Candidats et hommes politiques	Il est demandé aux candidats de contribuer par des sommes importantes au fonds électoral du parti et de financer leurs campagnes électorales individuelles. La politique devient le jeu de l'homme riche et les élus accumulent les fonds nécessaires pour financer les prochaines élections en prélevant un pourcentage sur les commissions secrètes et en acceptant les pots-de-vin.
Imposition de contributions sur les fonctionnaires	Fonctionnaires et secteur public	Un parti politique ou un candidat qui a besoin d'argent peut imposer des taxes sur les élus et les autres détenteurs d'une charge publique. Dans certains régimes, un parti politique peut aussi obliger les fonctionnaires à adhérer au parti puis leur extorquer de l'argent prélevé sur leurs salaires pour financer certaines dépenses du parti.

Activités ne respectant pas les réglementations régissant le financement politique scandales	Partis politiques	Un parti politique ou un candidat peut accepter des dons ou dépasser le plafond légal des dépenses. Les violations des règles relatives à la divulgation notamment une comptabilité ou une justification imprécises, ou la non-transparence du financement à l'origine des politiques.
Contributions politiques destinées à s'acquérir des faveurs, des contrats ou à obtenir un changement de politique	Secteur privé	L'une des raisons qui justifie le paiement des contributions à un parti politique ou à un candidat est la possibilité d'obtenir des compensations sous la forme d'autorisations et de contrats publics. Des dons peuvent être aussi offerts, afin d'obtenir un changement de la politique gouvernementale ou une législation favorable à un groupe d'intérêt spécifique.
Obliger le secteur privé à payer « le prix de sa protection »	Secteur privé	Par exemple, l'extorsion de taxes par le chantage et les inspections douanières peuvent être utilisées pour obliger les chefs d'entreprise à verser une partie de leurs bénéfices à un parti politique.
Limitation de l'accès des partis d'opposition au financement	Partis d'opposition et candidats	Les régimes autoritaires fonctionnant avec un système économique de type patrimonial et une répression politique peuvent limiter de manière significative les ressources auxquelles les partis d'opposition peuvent prétendre.

Il est souvent difficile d'établir clairement les éléments constitutifs de la corruption dans le financement politique. En général, on qualifiera de financement politique corrompu toute transaction financière injustifiée ou illicite (souvent menée par un candidat ou un parti) au profit exclusif d'un candidat, d'un parti politique ou d'un groupe d'intérêt. Le tableau 2.1 établit une typologie des différentes formes de corruption liée au financement politique.

Des définitions assez restrictives de la corruption politique, telles que « l'utilisation d'une charge publique pour réaliser des gains privés non autorisés », ne couvrent pas les nombreux aspects de la corruption politique liée au financement. En l'occurrence, dans nombre de pays, le fait d'occuper un poste élevé dans la hiérarchie du parti ne signifie pas pour autant qu'on exerce une « charge publique ». Des acteurs extérieurs au parti doivent être également inclus dans toute discussion sur la corruption dans le financement politique dans la mesure où ils peuvent participer au jeu politique pour donner forme aux programmes de politique publique, influencer la législation ou faire basculer les débats et les résultats électoraux.

Il faudrait aussi souligner que l'avantage injustifié dont jouissent certains partis et candidats dans une démocratie électorale n'est pas seulement le résultat de la corruption puisqu'il peut dériver de la répartition inégale des richesses au sein de la population. Un système qui interdit les pratiques de corruption dans le financement des partis et des élections ne favorise pas automatiquement l'égalité politique (voir encadré 2.1, « Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud », page 26).

Encadré 2.1. Le défi de l'égalité politique en Afrique du Sud

À bien y regarder, la réglementation du financement des partis est une question d'égalité politique. Le seul moment où tous les citoyens vivent leur égalité, n'est-il pas quand ils introduisent leur bulletin de vote dans l'urne ? Droit acquis de haute lutte en Afrique du Sud, ce simple geste démocratique a une énorme signification pour beaucoup et constitue pour la majorité une manifestation concrète de la démocratie. Mais le manque de contrôle sur le financement privé des partis politiques permettrait aux riches « d'acheter » de l'influence et le droit d'accès par des dons politiques secrets. Cela aurait pour conséquence de noyer la voix des citoyens et de remettre en cause l'égalité du vote individuel. Ne pas réglementer l'argent privé en politique revient à augmenter les chances que les riches exercent une influence injustifiée sur l'orientation ou les options de politique du gouvernement.

De par le monde, des pots-de-vin sont versés aux partis politiques pour obtenir un privilège personnel mais ils prennent des dimensions flagrantes dans des démocraties fragilisées par la grande disparité des revenus comme les États-Unis, le Brésil ou l'Afrique du Sud. Il existe encore des disparités entre les races en Afrique du Sud mais les analystes commencent à re-conceptualiser ce qu'il faut entendre par « les deux nations sud-africaines ». L'une peut être caractérisée comme une classe de plus en plus multiraciale qui comprend un tiers de la population, détient presque toutes les richesses et est dominante socioéconomiquement. « Les deux tiers restants » forment une classe qui vit au jour le jour mais qui constitue pourtant la grande majorité de l'électorat. Malgré les nombreux efforts du gouvernement pour promouvoir le développement, l'Afrique du Sud représente un microcosme des dilemmes de la mondialisation y compris le défi à réaliser l'égalité politique dans une société caractérisée par une profonde fracture socioéconomique.

Après près de dix ans de démocratie, le secret entourant le financement privé des partis politiques n'a pas été percé, car la législation sud-africaine présente encore une lacune évidente : aucune loi ne régleme le financement privé des partis politiques. Ce moyen reste l'une des dernières possibilités « légitimes » pour le secteur privé, les gouvernements étrangers, voire des criminels, d'exercer une influence indirecte sur les fonctionnaires.

La loi sur le financement public des partis représentés dégage des fonds publics d'un certain montant pour financer les activités des partis politiques « de manière équitable » et « proportionnelle ». Mais lors de la deuxième élection démocratique dans le pays en 1999, les partis ont dépensé entre 300 et 500 millions de rands (40-67 millions de dollars américains) pour leurs campagnes. De ce montant, seuls 54 millions de rands (7 millions de dollars américains) provenaient des fonds publics.

La différence provient des sources privées et la source de ce financement ne se répartit certainement pas proportionnellement entre la majorité de l'électorat qui reste pauvre et les grandes entreprises, les gouvernements étrangers et les riches donateurs privés. En effet, depuis la mutation politique survenue en Afrique du Sud en 1994, l'inégalité des revenus s'est encore accentuée. Les 20 % les plus riches des Sud-Africains perçoivent 66 % du total des revenus alors que les 20 % les plus pauvres n'en perçoivent que 2 %.¹

Le Parlement sud-africain a eu récemment l'occasion de réduire l'inégalité politique ainsi créée. En 2002, le gouvernement a proposé au Parlement une législation plutôt novatrice appelée projet de loi pour la prévention de la corruption (voir le rapport sur l'Afrique du Sud, chapitre 8, page 167). Toutefois, le projet de loi n'a jusqu'à présent pas prévu de dispositions relatives au financement des partis politiques et il n'est pas certain que le législateur prendra le taureau par les cornes pour réparer cette omission.

Invoquant la seule législation disponible, la loi sur la promotion de l'accès à l'information (PAIA) adoptée en 2000, l'Institute for Democracy in South Africa (Idasa) a demandé à tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale de fournir des informations sur l'identité de tous leurs donateurs privés depuis 1994, les montants des dons ainsi que les dates auxquelles ils ont été offerts. De la réponse des partis dépendra l'étape suivante. Il s'agit là d'une affaire importante non seulement du point de vue de l'application de la PAIA mais également parce qu'elle pourrait donner à la haute cour (et, à terme, à la cour constitutionnelle) l'occasion de se prononcer sur la nature publique ou privée des partis politiques. Si elle statue que ce sont des entités publiques, alors cela pourrait ouvrir la voie à la réglementation du financement privé. La date de la décision de la cour est essentielle dès lors que des élections sont prévues en 2004.

Il appartient aux législateurs et aux hommes politiques de relever le défi. Ce dont le pays a besoin à présent est la volonté politique d'assurer l'égalité de tous les électeurs dans la démocratie sud-africaine.

*Judith February (Institute for Democracy, Afrique du Sud)
et Hennie van Vuuren (Institute for Security Studies, Afrique du Sud)*

Note

1. L'inégalité des revenus en Afrique du Sud est la huitième plus élevée parmi les 125 pays étudiés par le PNUD : *Rapport 2003 sur le développement humain*, Oxford University Press, New York, 2003.

La corruption dans le financement politique ne se limite pas non plus au financement politique illégal. Le financement politique illégal sous-entend que la contribution ou l'utilisation de l'argent est en violation des lois existantes. On pense généralement qu'un acte de corruption politique est commis lorsqu'il y a violation des normes juridiques du comportement. Mais cette définition est à la fois trop restrictive et trop générale : certains actes illégaux ne sont pas forcément des actes de corruption (le financement extérieur de l'opposition démocratique comme ce fut le cas par exemple du syndicat polonais Solidarité dans les années 1980) et certains actes de corruption ne sont pas nécessairement illégaux (les contributions du crime organisé au financement des campagnes politiques).

En effet, les variations de définitions du financement politique illégal dépendent des réglementations propres à chaque pays alors que le financement politique « irrégulier » se situe dans la différence entre les dispositions légales d'un pays et sa pratique sur le terrain. Le système de financement politique irrégulier ou informel se réfère aux contributions légales provenant de sources douteuses ou à l'acceptation de l'argent en échange de quelques faveurs.

Du gain personnel au gain politique

Les scandales dans le domaine du financement politique pourraient n'être liés au départ qu'au comportement criminel des hommes politiques ou même être plus directement liés à la corruption dans le financement politique. La problématique

de la définition se pose à ce niveau lorsque l'argent obtenu par la corruption des hommes politiques qui l'utilisent à des fins personnelles peut, en fait, servir à financer leurs campagnes politiques. Cela constitue alors un acte de corruption dans le financement politique. Tel fut le cas en France lorsque 37 personnes furent accusées, en 2003, d'avoir accepté près de 400 millions d'euros (457 millions de dollars américains) de l'ancienne société publique, le groupe pétrolier Elf Aquitaine, pour enrichissement personnel ou versements de pots-de-vin politiques entre la fin des années 1980 et le début des années 1990. Les cadres supérieurs de la société ont admis plus tard que cet argent a couramment servi à financer les partis politiques et les candidats présidentiels français³.

Les études menées dans les anciens pays communistes ont mis en exergue le caractère privé de la corruption politique. En Pologne et en Ukraine, sur les 5 % de recettes provenant des pots-de-vin, 0,5 % va dans le coffre des partis et les 4,5 % restants finissent dans des comptes personnels⁴. Cette dernière somme pourrait encore être reinjectée dans les activités des partis politiques auquel cas c'est la situation politique du titulaire du compte, et non sa situation matérielle, qui se trouve ainsi renforcée.

La nature fragmentée et non institutionnalisée du système des partis politiques en Europe centrale et orientale encourage les grandes entreprises à se former une clientèle, à créer des partis politiques, à constituer des groupes parlementaires ou à acquérir des médias. En Ukraine, par exemple, les acteurs non officiels de la vie politique (des groupes financiers et industriels ou des oligarques) ont dominé les sphères politiques en créant des partis favorables au secteur privé. Ces partis ont non seulement acquis une représentation largement majoritaire au Parlement ces dernières années, mais ils contrôlent également la plupart des médias nationaux⁵. La politique dans certains pays comme l'Ukraine n'est que l'addition de projets d'affaires gérés par des oligarques couverts par l'immunité politique et d'individus utilisant la charge publique pour s'enrichir personnellement. Par conséquent, il n'existe pas de ligne de démarcation claire entre la criminalité individuelle et la corruption généralisée du financement politique.

Nouvelles démocraties, nouveaux problèmes

Les « démocraties consolidées » les plus avancées et les « autocraties consolidées » enregistrent moins de cas de financements politiques privés illégaux⁶. Dans les démocraties consolidées, la libéralisation de l'économie, le renforcement de la notion de responsabilité administrative et la promotion de la transparence œuvrent contre la corruption dans le financement politique. Les autocraties consolidées s'appuient très souvent sur un régime présidentiel fort et un système de parti unique, avec un pouvoir économique dérivé d'un clientélisme politique.

Dans les autocraties consolidées, les principaux intérêts économiques ont des liens étroits avec le président et son entourage le plus proche, c'est pourquoi il y a peu d'intérêt à soutenir les partis politiques de l'opposition qui sont souvent très faibles. La concentration des ressources économiques dans les mains de l'exécutif et le manque d'investissements étrangers limitent les ressources dont peuvent dis-

poser les partis d'opposition et finissent par les faire disparaître dans la mesure où ils ne peuvent compter financièrement ni sur leurs adhérents ni sur d'autres groupes d'intérêt. Dans le même temps, les vastes ressources publiques dont disposent ceux qui exercent une charge publique sont utilisées à soutenir le régime autoritaire.

Dans les nouvelles démocraties plus spécialement, le rôle des grands donateurs, que ce soient des sociétés ou des individus, pose le problème du fonctionnement d'un gouvernement représentatif. Dans l'une des études consacrées aux pays en transition d'Europe centrale et orientale, la Banque mondiale a identifié « le financement politique illégal » comme étant l'une des six dimensions du phénomène de « l'État captif »⁷. Elle a découvert que près de 1/5 de toutes les entreprises étudiées s'estiment touchées de manière significative ou très significative par les dons politiques illégaux⁸.

Cette étude ne donne pas une idée complète de la corruption dans le financement politique dans la mesure où elle n'a pas analysé d'autres formes de financement politique irrégulier comme le détournement des fonds publics (par exemple, lorsqu'un parti au pouvoir utilise son pouvoir pour détourner de l'argent des caisses des sociétés d'État) ou l'abus des ressources de l'État (l'utilisation des fonctionnaires, des bureaux et des véhicules appartenant à l'État pour faire campagne).

Des mesures pour réglementer le financement politique

L'absence d'une réglementation du financement politique pose des problèmes spécifiques pour les démocraties libérales modernes puisque aucun cadre n'est défini pour permettre aux candidats et aux partis politiques de se disputer la voix des électeurs dans les mêmes conditions. La rivalité politique dans un régime où le financement politique n'est pas réglementé, dit un expert averti, équivaut à « inviter deux personnes à participer à une course où l'un des concurrents se présente avec une bicyclette et l'autre avec une voiture de sport »⁹.

En principe, les mesures relatives au financement politique sont divisées en réglementations et subventions, et comprennent : (1) l'interdiction de certains types de dons, (2) le plafonnement des contributions, (3) le plafonnement des dépenses que les partis politiques et les candidats présidentiels peuvent engager, (4) les subventions publiques, (5) le financement public indirect et les subventions en nature (y compris les réglementations relatives aux émissions politiques), (6) les réglementations détaillées relatives à la divulgation et à la communication, et (7) des sanctions sévères.

Contrôle des recettes et des dépenses

La plupart des démocraties limitent au moins le recours à certaines sources privées, soit en imposant des seuils, soit en les interdisant tout simplement. Seulement un peu plus de la moitié des pays étudiés interdisent certains types de dons, et les cas d'interdiction sont concentrés en Europe centrale et orientale ainsi qu'en Amérique latine.

La réglementation des dépenses inclut généralement des restrictions sur l'achat des voix ou des plafonnements des dépenses des partis ou des candidats individuels. Le plafonnement des dépenses que les partis peuvent engager pour financer leurs activités se fonde sur l'hypothèse selon laquelle un financement politique non réglementé ne permet pas aux sociétés de franchir un certain niveau dans le jeu politique pour la quête du pouvoir. Mais certains environnements politiques exigent une précaution particulière : les régimes autoritaires imposent des limites tellement draconiennes au financement des campagnes électorales qu'elles marginalisent l'opposition et soutiennent au contraire le régime non démocratique en lui permettant d'exploiter des ressources telles que la télévision d'État.

La transparence du financement public offre, à la condition qu'elle soit accordée sur des critères objectifs et justes, un moyen de combattre l'abus des ressources de l'État et le financement illégal qui alimente la corruption en politique. Dans les régimes semi-autoritaires, l'absence de financement public prive l'opposition de ressources alors que l'existence de ce financement, y compris les subventions indirectes comme le temps d'antenne réglementé par l'État, limite les possibilités pour les oligarques de s'approprier les partis et leurs politiques. Dans tous les pays, le financement public direct soulage les partis d'une pression permanente, celle d'aller collecter des fonds. Le financement public est une pratique très courante en Europe occidentale, en Europe centrale et orientale ainsi qu'en Amérique latine. Or, ainsi qu'en témoignent les scandales à travers le monde, même un financement public substantiel ne réussira pas à éradiquer les autres formes de corruption liée au financement politique parmi lesquelles il faut citer l'enrichissement personnel, les dépenses illégales et l'achat des voix.

Encadré 2.2. La réforme relative aux dons de « soft money » aux États-Unis : qu'est-ce qui a changé ?

Les appels à la réforme du système de financement des campagnes électorales ont dominé pendant de nombreuses années l'actualité de la corruption aux États-Unis. Les sondages d'opinion montrent qu'une large majorité des Américains estime que le système de financement des campagnes américaines accorde trop d'influence aux grands donateurs. Le faible taux de participation aux élections et la perte de confiance sont souvent des symptômes qui prouvent qu'un système électoral va mal.

Introduite et débattue sous différentes formes au Congrès depuis 1995, la loi sur la réforme des campagnes bipartites (BCRA), également appelée projet de loi McCain-Feingold-Cochran, a été adoptée en mars 2002. Elle est entrée en vigueur le 6 novembre 2002, soit un jour après les élections de mi-mandat du Congrès.

Les partisans de la BCRA considèrent que le pays a franchi une étape importante dans le processus de réduction de la corruption en politique en mettant un terme aux dons de « soft money » et en limitant les réclames de propagande thématique dans les médias. Cela est toutefois contestable étant donné que cette législation a déjà été remise en cause dans son fondement juridique d'un côté et que de l'autre on tente de la contourner.

La BCRA interdit les dons de « soft money », c'est-à-dire les contributions financières illimitées que reçoivent les partis politiques des entreprises, des syndicats et des particuliers, par opposition à l'« hard money », l'argent versé aux comités de campagne agréés avec un plafonnement plus sévère des montants et une obligation de transparence.

Les dons de « soft money » ont augmenté à partir de la fin des années 1980¹. Alors qu'ils sont mis à jour au niveau fédéral, les dons de « soft money » versés aux comités des partis au niveau des États n'ont pas fait l'objet d'un examen aussi minutieux.

L'utilisation de fonds électoraux pour la diffusion de messages publicitaires thématiques posait également problème. Ces messages publicitaires ont échappé à la réglementation parce qu'ils sont censés défendre des points de vue sur des sujets donnés sans que le candidat soit expressément mentionné. Dans tous les cas, pour le téléspectateur, ces spots de propagande valaient mieux que les attaques à peine voilées sous forme de clips publicitaires.

Les quatre dispositions principales de la BCRA visent à régler ces problèmes². C'est ainsi qu'elles prévoient une interdiction totale du don de « soft money » dans les campagnes fédérales et l'obligation de financer avec l'« hard money » toute la communication de campagne électorale (en fait, presque tous les messages publicitaires à la télévision et à la radio) engagée soixante jours avant une élection parlementaire et trente jours avant les élections primaires. Pendant ces périodes sensibles, la loi interdit en fait toute propagande.

Le plafond des contributions individuelles aux campagnes a été élevé au niveau fédéral de 1 000 à 2 000 dollars US (tout candidat se présentant à une élection primaire ou parlementaire est considéré « une campagne »). Cette augmentation a été bien accueillie d'autant que l'inflation avait réduit la valeur de la contribution maximum de 1 000 dollars US, fixée en 1976, à l'équivalent de 316 dollars US en dollars indexés. Cela obligeait les candidats à financer des campagnes de plus en plus onéreuses avec des contributions qui s'amenuisaient au fil du temps. Le plafond des contributions individuelles pendant tout un cycle d'élections de deux ans a été également revu à la hausse, et le total cumulé ainsi que le plafond par campagne ont été réajustés pour tenir compte de l'inflation. Par contre, le plafond des contributions aux comités d'action politique n'a été ni augmenté ni indexé à l'inflation.

Enfin, une disposition dite de « l'opposant millionnaire » s'applique aux candidats à la Chambre des représentants et au Sénat dont les adversaires dépensent des sommes considérables sur leurs fortunes personnelles. Ce type de dépenses n'est toujours soumis à aucun plafonnement. Le plafond des contributions individuelles en faveur des candidats devant faire face à ce type d'adversaires a été revu à la hausse : les dépenses engagées par le parti au nom de ces candidats ne sont plus plafonnées dans la mesure où les dépenses financées par les adversaires sur leurs fortunes personnelles dépassent différents plafonds.

Certains ont bien accueilli la BCRA comme un premier et important pas vers l'assainissement du monde politique. D'autres sont plus sceptiques et attendent de voir si l'interdiction du don de « soft money » sera effectivement appliquée au niveau fédéral ou si elle incitera à le détourner vers les comités fonctionnant au niveau local et des États. Les fondations privées et les groupes de réflexion alliés, mais juridiquement séparés, aux principaux partis et aux comités de campagne sont apparus pour soulever et dépenser les fonds de campagne sans être soumis à aucune forme d'obligation de déclaration.

L'adoption de toute réforme est d'autant plus complexe qu'elle suscite des craintes de voir la mise en place d'un régime constitué uniquement de l'« hard money » car ce régime tend à favoriser ceux qui sont déjà au pouvoir ; ils pourront ainsi collecter ce type de fonds (sous la forme de contributions modestes versées directement dans un fonds de campagne) plus facilement que leurs adversaires. Les restrictions imposées concernant les spots thématiques, d'ailleurs déjà l'objet de plusieurs remises en cause au nom du premier amendement au motif qu'elles ont des répercussions sur la liberté d'expression, sont perçues comme étant favorables au pouvoir en place dès lors que cette propagande est le plus souvent dirigée contre ceux qui sont au pouvoir.

La disposition relative à l'opposant millionnaire qui cherche à réparer une injustice flagrante pourrait être aussi interprétée comme étant favorable au pouvoir en place dès lors qu'elle obligera, selon toute vraisemblance, les adversaires à dépenser plus d'argent financé sur leurs fortunes personnelles que ceux qui sont au pouvoir pour qui il est plus facile d'obtenir de l'« hard money ».

La réélection des titulaires n'est pas forcément une mauvaise chose. Cependant, de 1980 à 2000, le nombre de titulaires dont les campagnes de réélections ont été couronnées de succès se situent entre 90,5 et 98,8 % tandis que la proportion de titulaires ayant acquis leur victoire avec au moins 60 % du scrutin se situait entre 65,2 et 88,0 %³. Les taux de réélection sont à peine inférieurs au Sénat⁴. Environ un quart des titulaires de la Chambre qui se représentaient en 2000 n'ont eu à faire face qu'à une opposition symbolique, voire nulle⁵. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces taux élevés de réussite, mais si la BCRA rend effectivement la vie plus difficile aux adversaires politiques, elle ne fera que ternir davantage la qualité de la vie politique et rendra plus difficile la lutte contre la corruption électorale.

L'avenir de plusieurs dispositions de la BCRA sera compromis tant qu'une cour n'aura pas procédé à l'explication de texte nécessaire. Une série de jugements contradictoires rendus en mai 2003 par une cour fédérale, composée de trois juges, ne constituait qu'un prélude à une véritable bataille juridique devant la Cour suprême des États-Unis. Celle-ci a tenu de manière exceptionnelle une séance spéciale d'une journée au mois de septembre 2003. Dix groupes de plaignants ont affronté les puissants partisans de cette loi.

Les adversaires de cette loi ont argué du fait que les dispositions de la BCRA relatives aux dons de « soft money » et à la publicité thématique étaient en violation complète de la Constitution. Ses partisans ont rétorqué que les restrictions imposées sur ce type de dons trouvaient leur justification dans une opinion soucieuse de juguler la corruption et que l'interdiction de la publicité thématique réduirait encore davantage le rôle de l'argent dans les campagnes électorales. Il est difficile de prédire quelle sera finalement la décision de la cour. Toutefois, un groupe de juges de la Cour suprême considère l'argent de la politique comme « une forme d'expression » qui doit être protégée à ce titre par la Constitution. Il sera, sans doute, difficile pour eux de démêler les questions soulevées par la BCRA, ce qui laisse penser que les campagnes électorales fédérales de 2004 se dérouleront probablement dans un environnement juridique incertain.

Michael Johnston (Colgate University, États-Unis)

Notes

1. Au cours du cycle électoral de 1996, les comités des partis au niveau des États ont levé et dépensé plus de 250 millions de dollars américains « en soft money » qui échappe aux seuils fixés pour les contributions fédérales. Le Comité chargé des questions de développement économique, *Investing in the People's Business*, CED, New York, 1999.
2. Vous trouverez un excellent résumé auprès de l'Institut pour le financement des campagnes électorales (The Campaign Finance Institute) à l'adresse Internet : www.cfinst.org/eguide/update/bcra.html
3. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann et Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2001-2002*, American Enterprise Institute, Washington DC, 2002. Des tableaux et des commentaires sont disponibles en ligne à l'adresse Internet : www.cfinst.org/studies/vital/3-3.htm
4. *Ibid.*
5. *Ibid.*

La divulgation d'informations

Comme mesure de lutte contre la corruption, la divulgation implique la communication de l'information, l'audit et l'accès du public aux archives. Le but de la divulgation des financements politiques est de promouvoir l'intégrité et permettre au public d'avoir un droit de regard sur les comptes des partis et des hommes politiques et d'en débattre librement (voir « Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique », chapitre 3, page 47).

Les organisations de la société civile cherchent de plus en plus à promouvoir une meilleure divulgation de l'information et une transparence renforcée, et exercent des pressions en faveur de la réforme du financement des partis et des campagnes électorales. La pression des ONG et des mass media est essentielle pour créer les conditions propices à des initiatives de lutte contre la corruption, et ces deux groupes peuvent en effet prendre en charge, et de manière fiable, la surveillance du financement des partis et des campagnes.

Application des lois

L'exécution de la réglementation est compromise par l'absence de mécanismes indépendants pour sa mise en œuvre. En effet, pour rendre l'application efficace, la loi devrait prévoir des peines dissuasives contre ceux qui violeraient la réglementation mais les sanctions adéquates ne devraient pas se limiter seulement à des condamnations pénales. On a pu constater récemment en Europe centrale que l'application de cette réglementation s'est avérée plus efficace en infligeant des sanctions administratives et en brandissant la menace d'une privation de financements publics par la réduction des remboursements au titre des dépenses de campagne ou de subventions directes de l'État plutôt que par des condamnations pénales sévères. En fait, certains prétendent que le caractère excessif des condamnations aurait plutôt tendance à décourager une application efficace de la réglementation¹⁰. Mais le plus alarmant est l'utilisation sélective des condamnations pénales en cas de financement illégal des partis.

Or, tant que les partis politiques n'auront pas mis en place des mécanismes de contrôle internes tels que des agents et des directeurs financiers, des codes de conduite, des procédures comptables, des systèmes de vérification et de contrôle comptables et des comités d'éthique chargés de superviser la gestion et les activités de collecte des fonds, il sera difficile d'appliquer avec rigueur la réglementation sur le financement politique. Il faudrait amener les partis à tenir leurs comptes sur la base des normes professionnelles et à effectuer la plupart de leurs transactions financières par le biais des comptes bancaires. Enfin, un cabinet d'audit professionnel et indépendant devrait vérifier la campagne électorale et les rapports financiers des partis (voir « La mise en œuvre : comment est gérée dans la pratique la réglementation du financement des partis politiques », chapitre 3, page 64).

Encadré 2.3. Une sélection de lois adoptées au cours de l'année sur la gouvernance des partis politiques, leur financement et la divulgation d'informations

Développements positifs

Brésil : une loi approuvée en février 2002 oblige les candidats à présenter par courrier électronique leurs dons de campagne et leurs états des dépenses. Auparavant, ces déclarations étaient faites sur simple support papier ce qui rendait pratiquement impossible d'organiser ou d'agréger ces données, encore moins de les rendre accessibles au grand public.

Canada : les amendements à la loi électorale canadienne, approuvés en 2003, ont introduit des limites sévères aux dons politiques. Pour compenser la perte du financement privé, les partis recevront de l'État un financement proportionnel au nombre de votes remportés.

Costa Rica : la Cour constitutionnelle a statué en mai 2003 que les privilèges de confidentialité bancaires ne s'appliquaient pas aux biens des partis politiques. Désormais, tous les comptes détenus par les partis politiques auprès des banques étatiques ou privées ou auprès de toute entité non bancaire devront être portés à la connaissance du public.

États-Unis : la loi sur la réforme des campagnes bipartites (BCRA), aussi appelée loi McCain-Feingold-Cochran, a été adoptée en mars 2002. Les partisans de cette loi estiment qu'elle constitue un pas important vers la réduction de la corruption politique aux États-Unis en mettant un terme au « soft money » et en imposant des restrictions sur la publicité thématique particulière à un candidat. Mais en raison de ses points faibles, cette loi a déjà été contestée devant les tribunaux par ses adversaires tandis que d'autres essaient de la contourner.

Développements mitigés

Kenya : la loi sur l'éthique des fonctionnaires de mai 2003 oblige tous les responsables gouvernementaux y compris les membres du Parlement à déclarer leurs patrimoines. Toutefois, elle ne permet pas au public d'avoir accès à cette information ni ne définit un cadre pour la vérification de ces déclarations.

Ouganda : il faut inscrire à l'actif de ce pays le Code des dirigeants 2002 qui oblige les élus et les hauts responsables du gouvernement à déclarer leurs revenus et leurs patrimoines sous peine de sanction. Le Code prévoit également de rendre ces déclarations publiques. Néanmoins, la loi sur les partis et les organisations politiques de 2002 interdit aux partis politiques de mener des campagnes électorales et limite leur liberté de réunion en des lieux publics. Toute activité leur est également interdite en dehors de la capitale. La controverse continue sur la constitutionnalité de cette loi.

Développements négatifs

Azerbaïdjan : adopté par référendum au cours du mois d'août 2002, un amendement à la Constitution habilite les tribunaux ordinaires à dissoudre les partis politiques. Auparavant, seuls les tribunaux supérieurs avaient le pouvoir d'interdire les partis. Un deuxième amendement augmente les délais officiels de confirmation des résultats électoraux qui passent ainsi de sept à quatorze jours après la fin des élections. Ce prolongement des délais offre à ceux qui sont au pouvoir une meilleure occasion de falsifier les résultats.

Kazakhstan : la loi de juillet 2002 sur les partis politiques contrôle les dons mais elle augmente également de manière considérable de 3 000 à 50 000 le nombre d'adhérents requis pour la constitution d'un parti. Par conséquent, le nombre des partis existants est tombé à 19 dont seulement un seul représente un parti d'opposition.

Zambie : en mars 2003, le président a refusé d'approuver un projet de loi sur la constitution d'un fonds pour les partis politiques présenté par le Parlement. Ce projet de loi aurait permis de financer les partis politiques au prorata du nombre de leurs représentants au Parlement.

À la recherche de la bonne formule

Il faudrait définir un cadre juridique exhaustif pour le financement politique (comportant des dispositions sur les sources de financement, le plafond des dépenses, la divulgation, la communication de l'information, l'application et les sanctions), dans un langage clair et sans équivoque, un cadre à la fois objectif et issu d'un consensus politique.



« J'ai transféré le siège de ma campagne à Nevis.
Ainsi je garde le secret de ma collecte de fonds à l'abri de l'IRS ! »
(L'IRS est l'agence américaine en charge de la collecte des impôts et de la mise en application de la loi sur les impôts.)

Harley Schwadron, État-Unis, www.CartoonStock.com

Les sociétés étatiques et autres organismes publics devraient rester politiquement neutres. Il faudrait interdire aux entités dotées de la personnalité morale et qui sont fournisseurs de biens et de services à toute administration publique ou à des sociétés publiques, de faire des dons aux partis politiques. Des mesures supplémentaires devraient être adoptées pour empêcher toute possibilité de se soustraire à ces interdictions.

Le contrôle de l'argent en politique pourrait être également renforcé par la mise en place d'un système complet de financement politique reposant sur trois piliers : (1) la divulgation complète des informations, (2) un organisme de mise en application indépendant et (3) un financement public raisonnable.

La divulgation de l'information favorise la transparence dans la collecte et la dépense des fonds. Pour une application efficace, il est également essentiel de mettre en place un organisme indépendant doté des pouvoirs nécessaires de supervision, de vérification, d'investigation, et le cas échéant, de celui d'intenter une action en justice. En supposant que le financement privé restera constant, le financement régulier et adéquat des partis par l'État garantira la diversification des sources de financement des partis et réduira les possibilités de rendre l'État captif.

Notes

1. Marcin Walecki est conseiller en financement politique à la Fondation internationale pour les systèmes électoraux ou IFES.
2. Cette typologie est inspirée de Michael Pinto-Duschinsky, « Financing politics: A global view », *Journal of Democracy*, vol. 13, n° 4, octobre 2002.
3. Bulletin d'informations de la BBC (Grande-Bretagne), 18 juin 2001 ; *Financial Times* (Grande-Bretagne), 15 avril 2003.
4. Donatella della Porta et Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Aldine de Gruyter, New York, 1999.
5. Entretiens de l'auteur avec des hommes politiques haut placés, Varsovie et Kiev, 2001.
6. Basé sur les catégories établies par la Freedom House qui classe les pays en « démocraties consolidées », « gouvernements en transition » et « autocraties consolidées ». Consulter le site Internet : www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/index.htm
7. Hellman, Jones et Kaufmann ont défini l'État captif comme étant le fait « de façonner les règles de base du jeu (à savoir, les lois, les règles, les décrets et les réglementations) par le biais des versements illicites et non transparents d'argent privé à des responsables gouvernementaux ». Consulter le site Internet : www.econ.worldbank.org/docs/1199.pdf
8. Ces données proviennent de l'enquête menée en 1999 sur l'environnement des affaires et la performance des entreprises (BEEPS). Consulter le site Internet : www.worldbank.org
9. Keith D. Ewing, *Money, Politics and Law: A Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
10. Entretiens de l'auteur avec les représentants du ministère polonais de la Justice et de la Commission électorale nationale, Varsovie, juin 2002.

Encadré 2.4. La corruption politique : une analyse comparative mondiale

Les nouvelles données recueillies par le Forum économique mondial (FEM) attirent l'attention sur l'étendue de la corruption politique dans le monde. En octobre 2003, le FEM a publié les résultats de son enquête 2003 sur l'opinion des dirigeants dans le *Rapport sur la concurrence mondiale*. L'enquête qui avait pour objectif d'informer sur l'environnement économique dans lequel les entreprises travaillent, a demandé à des chefs d'entreprise répartis dans 102 pays leur opinion sur la performance de leurs pays respectifs par rapport aux normes mondiales dans les domaines économique, technologique et institutionnel. Au total, 7 741 sociétés ont pu être sondées à travers le monde.

Trois parmi la centaine de questions contenues dans l'enquête de 2003 visaient à déterminer la fréquence des différentes formes de corruption politique (voir tableau 2.2).

Dans la première question, il est demandé aux entreprises d'évaluer quelle était la fréquence des paiements supplémentaires non officiels ou pots-de-vin destinés à influencer la politique du gouvernement effectués par des entreprises dans leurs secteurs. Dans seulement 27 % des pays étudiés, les chefs d'entreprise ont répondu que des paiements de cette nature ne seraient jamais ou seraient rarement effectués dans leurs domaines d'activités. Par contre, pour les chefs d'entreprise de 17 % des pays étudiés, ces types de paiements seraient fréquents ou assez fréquents.

Dans la deuxième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de dire quelle était la fréquence des dons illégaux aux partis politiques dans leurs pays. Les réponses à cette question sont encore plus négatives ; les dons illégaux ne seraient rares ou assez rares que dans 18 % des pays étudiés et sont compris certains pays comme la Chine et le Vietnam où la note obtenue refléterait moins l'étendue de la corruption que la nature des partis politiques. Les chefs d'entreprise de 41 % des pays étudiés considéreraient les dons illégaux comme une pratique courante ou assez courante.

Dans la troisième question, on a demandé aux chefs d'entreprise de préciser dans quelle mesure ils pensaient que les dons politiques légaux exerçaient une influence directe sur le résultat des politiques dans leurs pays. Dans 89 % des pays, cette influence serait, soit modérée, soit élevée d'après les chefs d'entreprise. Cette question permet de comprendre comment une entreprise peut rester dans les limites de la légalité et pourtant s'adonner à ce que l'on pourrait considérer comme des pratiques de corruption. Aux États-Unis, les chefs d'entreprise font un constat saisissant. Si les paiements irréguliers (notés 5,1 sur une échelle de 1 à 7, où 7 indique un faible niveau de corruption politique) et les dons illégaux (notés 4,8) sont perçus comme étant des pratiques moins courantes aux États-Unis que dans la moyenne des 102 pays étudiés, les dons légaux auraient un impact beaucoup plus appréciable sur le résultat des politiques (notés 3,0) que la moyenne.

Tandis que chaque question cible une pratique bien spécifique, ces questions considérées dans leur ensemble peuvent donner une idée comparative de la fréquence de la corruption politique dans le monde. Onze pays se retrouvent logiquement dans la catégorie des pays « à faible niveau de corruption politique » et trois pays ont obtenu une moyenne de 6,0 ou plus sur les trois questions : il s'agit du Danemark, de la Finlande et de Singapour. Par contre, dans la catégorie des pays « à niveau élevé de corruption politique », on retrouve inmanquablement dix pays dont trois en Amérique centrale (Guatemala, Honduras et Panamá), quatre en Amérique du Sud (Argentine, Bolivie, Équateur et Paraguay) et trois ailleurs dans le monde (Madagascar, Philippines et Roumanie).

Les notes obtenues se jouent du classement en monde dit développé et en développement. Par exemple, deux pays en développement ont obtenu une note moyenne supérieure à 5,0 sur les trois questions : la Jordanie et la Tunisie. En revanche, parmi les pays qui ont obtenu une note moyenne inférieure à 4,0 figurent trois pays membres de l'Union européenne : la Grèce, l'Irlande et l'Italie.

Le Forum économique mondial (www.weforum.org/gcr)

Tableau 2.2¹

	1. Paiements irréguliers dans l'élaboration de la politique du gouvernement	2. Fréquence des dons politiques illégaux	3. Conséquences des dons politiques légaux sur la politique
Niveau faible de corruption politique (Note : ≥ 5)	27 % des 102 pays (Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Botswana, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Hong-Kong, Islande, Israël, Jordanie, Luxembourg, Malaisie, Malte, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Singapour, Suède, Suisse, Taiwan, Tunisie, Royaume-Uni)	18 % des pays (Australie, Autriche, Chine, Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Singapour, Suède, Suisse, Tunisie, Royaume-Uni, Vietnam)	11 % des pays (Danemark, Finlande, Hong-Kong, Islande, Jordanie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Singapour, Suède, Tunisie)
Niveau moyen de corruption politique (Note : entre 3 et 5)	56 % des pays (Afrique du Sud, Algérie, Brésil, Bulgarie, Cameroun, Chili, Chine, Colombie, Corée, Costa Rica, Croatie, Égypte, Estonie, Éthiopie, Fédération russe, Gambie, Ghana, Grèce, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Malawi, Maurice, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Nicaragua, Ouganda, Pakistan, Pérou, Pologne, République slovaque, République tchèque, Salvador, Sénégal, Serbie, Slovaquie, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Trinidad & Tobago, Turquie, Ukraine, Uruguay, Venezuela, Vietnam, Zambie, Zimbabwe)	41 % des pays (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Belgique, Botswana, Canada, Corée, Égypte, Espagne, Estonie, États-Unis, Éthiopie, France, Gambie, Grèce, Hongrie, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Malawi, Malaisie, Mali, Malte, Maroc, Mozambique, Namibie, Ouganda, Pakistan, Pologne, Portugal, Salvador, Sénégal, Serbie, Slovaquie, Taiwan, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay).	69 % des pays (Afrique du Sud, Algérie, Allemagne, Angola, Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Botswana, Brésil, Cameroun, Canada, Chili, Chine, Corée, Costa Rica, Croatie, Égypte, Espagne, Estonie, Ethiopie, France, Gambie, Grèce, Ghana, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Malawi, Malaisie, Mali, Malte, Maurice, Maroc, Mexique, Mozambique, Namibie, Nigeria, Norvège, Pakistan, Ouganda, Pologne, Portugal, République dominicaine, République tchèque, Royaume-Uni, Salvador, Sénégal, Slovaquie, Sri Lanka, Suisse, Taiwan, Tanzanie, Tchad, Thaïlande, Turquie, Uruguay, Vietnam, Zambie, Zimbabwe)

Niveau élevé de corruption politique (Note : ≤ 3)	17 % des pays, (Angola, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Équateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Madagascar, Mali, Nigeria, Panamá, Paraguay, Philippines, République dominicaine, Roumanie, Tchad)	41 % des pays (Angola, Argentine, Bangladesh, Bolivie, Bulgarie, Brésil, Cameroun, Chili, Colombie, Costa Rica, Croatie, Équateur, Fédération russe, Guatemala, Haïti, Ghana, Honduras, Inde, Jamaïque, Kenya, Macédoine, Madagascar, Maurice, Mexique, Nicaragua, Nigeria, Panamá, Paraguay, Pérou, Philippines, République dominicaine, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Sri Lanka, Tchad, Trinidad & Tobago, Turquie, Ukraine, Venezuela, Zambie, Zimbabwe)	21 % des pays (Argentine, Bolivie, Bulgarie, Colombie, États-Unis, Équateur, Fédération russe, Guatemala, Honduras, Madagascar, Nicaragua, Panamá, Paraguay, République slovaque, Roumanie, Serbie, Trinidad & Tobago, Ukraine, Venezuela)
Note moyenne	4,1	3,25	3,8

1. Dans chaque cas, on a demandé aux personnes sondées d'indiquer la portée ou l'impact d'une pratique de corruption donnée sur une échelle de 1 à 7 où 1 indique que la pratique est courante ou très bien établie et 7 que la pratique est rare ou pas bien établie. La grille classe les pays en trois groupes par question. Les pays qui ont marqué 5 points ou plus, ceux qui ont marqué entre 3 et 5 points et ceux qui ont marqué 3 points ou moins sont classés respectivement dans les catégories « niveau faible de corruption politique », « niveau moyen de corruption politique » et « niveau élevé de corruption politique ».

La réforme du financement des campagnes électorales : l'Amérique latine est-elle sur la voie de la transparence ?

*Bruno Wilhelm Speck*¹

De nombreux pays d'Amérique latine ont introduit des lois sur le financement des partis ou des campagnes électorales au cours de la décennie écoulée². Tandis que certains ont commencé en plaçant la barre très haut, la plupart de ces pays doivent faire face à la tâche d'assurer l'équilibre entre, d'une part, l'intégrité et l'éthique, et d'autre part, la demande légitime de disposer de ressources pour financer la compétition politique.

De nombreux pays de la région ont des problèmes de gestion des fonds publics, ce qui ne manque pas d'avoir des répercussions directes sur le bien-être des populations. De ce fait, les Latino-Américains sont peu disposés à accorder des ressources plus importantes au financement des campagnes politiques même s'il est établi que le financement public a tendance à assainir le milieu de la politique. Même si, dans certains pays, les ressources étatiques ont leur importance, elles coexistent toutefois avec les sources privées de financement sans grandes restrictions.

Interdictions et restrictions

Malgré une vague de réformes des législations relatives aux partis politiques et aux campagnes électorales depuis 1990, des restrictions et des limites n'ont été adoptées que récemment dans plusieurs pays d'Amérique latine. La moitié de ces pays n'a pas encore imposé de restriction sur le financement des campagnes électorales par des sources privées. Dans les pays ayant adopté des restrictions sur ce type de financement, le doute persiste quant à la capacité des organismes de contrôle responsables à les faire respecter.

Néanmoins, la grande majorité de ces pays a interdit tout recours à des financements étrangers, à l'exception de la Colombie, du Pérou et de l'Uruguay où la loi permet encore des financements provenant de n'importe quelle source. Au Paraguay, parmi les sources de financement visées par la législation, figurent explicitement les entreprises multinationales et les activités des fondations internationales des partis politiques.

Plusieurs pays interdisent les contributions financières provenant des sociétés ayant des contrats commerciaux avec le gouvernement, mais le sens donné à cette définition varie d'un pays à l'autre dans la région. En Argentine et en Équateur, la loi exclut de la liste des contributeurs, les fournisseurs de biens et services à l'État alors que le Brésil et le Paraguay les y autorisent mais en excluent les sociétés dont les activités sont soumises à une autorisation des pouvoirs publics (comme les sociétés de radiodiffusion ou de télévision). Dans le passé, la législation de certains pays interdisait les contributions financières provenant de toute personne morale au motif que la démocratie sert les citoyens et non pas les entreprises. Au Brésil, l'interdiction qui frappait les dons provenant des entreprises a été levée en 1993 au lendemain de l'enquête qui a abouti à la destitution du président Fernando Collor. Les réformateurs ont reconnu que le financement des campagnes électorales par les sociétés privées était une réalité incontestable et ils en ont conclu que pour être applicable la loi devait être adaptée.

La législation actuelle en Amérique du Sud interdit également les contributions financières émanant de certains groupes sociaux organisés comme les Églises, les syndicats, les sociétés commerciales et les associations professionnelles. La législation bolivienne régissant les partis politiques interdit toute contribution émanant des organisations non gouvernementales ou des groupes religieux. Des interdictions similaires existent également en Argentine, au Brésil et au Paraguay. En outre, la Bolivie interdit explicitement l'argent provenant d'activités illicites ou criminelles.

L'Argentine dispose du modèle le plus complet en matière de restrictions avec des limitations sur la valeur des dons individuels et sur le nombre total de contributions d'origine privée. Ces limitations sont déterminées en fonction du total des fonds levés par le candidat ou le parti. Alors qu'en Argentine il est stipulé que les donateurs individuels peuvent contribuer jusqu'à 1 % de la somme totale levée par un parti, en Bolivie et en Équateur, la limite est de 10 %. Cela traduit combien il est difficile d'établir la distinction entre les dons souhaitables et ceux qui posent problème. La solution originale que le Brésil a trouvée est de plafonner les dons des personnes morales et des individus sur la base respectivement de la richesse des sociétés ou des personnes. Il semble que ces plafonnements aient été institués pour protéger les propriétaires d'entreprises des candidats et non les candidats des donateurs.

On constate les mêmes disparités entre les plafonds institués pour les dons individuels. Si certains pays ont fixé de basses sommes totales, d'autres affichent des limites très élevées. Au Paraguay, le plafond total est six fois plus élevé que le salaire mensuel minimum ; au Costa Rica, il est quarante-cinq fois plus élevé que le salaire mensuel minimum.

L'Argentine, la Colombie et l'Équateur ont récemment mis au point une réglementation destinée à limiter les dépenses.

Les subventions de l'État

Le financement des partis par l'État est une vieille tradition en Amérique latine. Dans la plupart des pays, les candidats ou les partis reçoivent soit directement, soit indirectement l'aide de l'État. Mais les subventions publiques varient énormément tant du point de vue de la forme que de l'importance. Pendant longtemps, l'aide de l'État se limitait à l'accès libre aux services publics, à l'exemption fiscale accordée aux activités des partis et à d'autres avantages qui n'ont qu'un impact économique limité. Cette aide symbolique existe dans pratiquement tous les pays. Dès 1956, le Costa Rica a introduit le principe qui permet à l'État d'accorder de l'aide en espèces aux partis mais les contributions en espèces ne se sont généralisées ailleurs qu'au lendemain de la re-démocratisation intervenue à la fin des années 1970 (Équateur 1978, Argentine 1985, Colombie 1986, Brésil 1995). Les contributions de l'État vont de quelques centimes à plusieurs dollars par électeur. Le Venezuela est le seul pays d'Amérique latine à avoir abandonné le financement des partis par l'État. Le président Hugo Chavez a supprimé le financement public en 1997 afin de réduire les privilèges d'une classe politique qu'il considérait corrompue.

Les partis politiques brésiliens bénéficient de temps d'antenne gratuit sur les chaînes publiques et privées, mais il leur est interdit d'acheter du temps d'antenne supplémentaire. D'autres pays ont adopté des lois moins complètes sur l'accès aux médias. Au Paraguay, l'accès au temps d'antenne gratuit à la radio et à la télévision est limité à la période de campagne électorale ; en Argentine, les partis et les candidats n'ont de libre accès qu'à la radio ou encore en Bolivie où ils n'ont accès qu'aux médias d'État. Dans cette même perspective de permettre à tous les candidats d'avoir un libre accès aux médias, le Brésil et le Chili ont également mis en

place des lois imposant des restrictions sur les temps de publicité achetés dans les médias privés (voir « Les remises publicitaires accordées aux hommes politiques : exemples d'Amérique latine », chapitre 3, page 60).

Transparence et contrôle

La réalité des rapports financiers varie d'un pays à l'autre. Au Pérou et au Paraguay, les partis ne sont pas tenus de soumettre un rapport sous quelque forme que ce soit sur leurs revenus. Dans d'autres pays, il est simplement exigé des partis qu'ils conservent leurs pièces comptables pendant un certain temps, mais celles-ci ne sont pas transmises aux tribunaux électoraux ou à une autre instance réglementaire (voir « Le rôle de la divulgation d'informations dans la lutte contre la corruption dans le financement politique », chapitre 3, page 47).

Et il existe pour les partis et les candidats mille manières de dissimuler l'identité de leurs contributeurs et le montant des dons reçus. Les sources peuvent être dissimulées en groupant toutes les collectes, comme en Argentine, ou en gardant secret les noms des donateurs pendant un certain temps. En Argentine, la législation – qui était l'une des plus laxistes par le passé – représente maintenant un modèle du genre, car elle exige la production d'un rapport intérimaire avant le scrutin ainsi que les comptes complets après les élections. C'est le seul pays en Amérique latine à exiger des partis politiques une certaine forme de rapport financier pré-électoral.

Le Pérou offre l'exemple d'un laxisme permanent. La tentative du tribunal électoral d'introduire en 2002 l'obligation de produire d'autres rapports a été rejetée par les législateurs qui ont réagi avec une loi qui supprime l'obligation faite aux partis et aux candidats de produire un rapport sur leurs activités de collecte de fonds.

Lorsque les comptes sont transmis aux tribunaux électoraux, ils ne sont pas facilement accessibles au grand public. Le Brésil est le seul pays de la région à publier une telle information sur Internet. Ailleurs, les chercheurs doivent se plonger dans l'étude des journaux officiels ou adresser une demande personnelle aux tribunaux électoraux pour y avoir accès. Dans de nombreux cas, la législation ne prévoit pas un accès élargi pour le citoyen. Dans d'autres, on ignore tout simplement les lois existantes sur l'accès à l'information. Le fait que les tribunaux électoraux et d'autres organismes de surveillance ont le monopole de l'information sur les campagnes électorales et du pouvoir réglementaire continue de poser problème.

Notes

1. Bruno Wilhelm Speck est professeur de science politique à l'université d'État de Campinas au Brésil et directeur de la recherche à Transparência Brasil.
2. Cette analyse de la réglementation du financement politique en Amérique latine est basée sur une recherche dont la coordination est assurée par l'auteur pour le compte de Transparency International-Amérique latine et Caraïbes. Les rapports sur l'Amérique latine et les Caraïbes préparés par les sections nationales de TI ont été complétés par d'autres recherches. L'étude en soi porte sur neuf pays d'Amérique du Sud (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Paraguay, Pérou et Venezuela). D'autres exemples proviennent du Costa Rica, du Panamá et de l'Uruguay. Pour en savoir plus sur ce projet de recherche, consulter l'adresse Internet : www.transparency.org/tilac/trabajo_en_red/financiamiento/diagnostico-comperativo.html

Tableau 2.3. Réformes récentes concernant la transparence de la comptabilité des partis et des candidats en Amérique du Sud

	Rapport financier	Identification des dons	Accès
Argentine	Depuis 1985, conservation des pièces comptables jusqu'à 60 jours après la fin de l'exercice fiscal et de la campagne électorale. De plus, dans les campagnes électorales, Information complète 10 jours avant et 60 jours après les élections.	La législation qui date de 1985 prévoit toujours la possibilité d'une collecte groupée et la non-divulgaration de l'identité des donateurs. Depuis 2002, l'identifications des dons est obligatoire.	Depuis 1985, publication de la comptabilité des partis et des campagnes électorales dans les journaux officiels. Depuis 2002, la publication sur Internet est obligatoire. La loi permet à tout citoyen d'avoir accès à cette information.
Bolivie	Depuis 1999, les partis sont tenus de soumettre un rapport financier annuel sur la source et l'utilisation des fonds.	Identification individuelle des dons.	L'information est accessible au public.
Brésil	Depuis 1995, soldes des comptes du parti dans les 120 jours suivant la fin de l'exercice fiscal. Depuis 1993, production d'un rapport financier dans les 30 jours suivant la fin des élections.	L'indication des sources et des montants individuels des dons est obligatoire.	Publication annuelle des informations sur les partis dans les journaux officiels. Depuis 2002, l'information sur le financement des campagnes électorales doit être fournie au public à la demande.
Chili	Depuis juillet 2003, les partis sont tenus de déclarer mensuellement les dons de montants importants auprès de l'autorité électorale et doivent soumettre un rapport financier 30 jours après les élections.	Depuis juillet 2003, les dons supérieurs à 500 \$ US, doivent être identifiés. Les dons moins importants ne doivent être déclarés que s'ils dépassent 20 % du total des dons.	Depuis juillet 2003, l'information sur le financement des campagnes doit être rendue publique sur demande.
Colombie	Depuis 1994, les partis doivent produire annuellement un rapport financier et un autre rapport séparé sur les élections.	Depuis 1994, l'identification individuelle des dons est obligatoire.	L'information est publiée.
Équateur	Pour les partis, depuis 1978, la législation leur	Depuis 2002, information complète	L'information n'est pas accessible dans

	fait obligation de produire un rapport financier, mais les organismes de surveillance font référence seulement aux fonds publics. Pour les élections, depuis 2000, production d'un rapport financier dans les 90 jours.	sur les dons personnels.	la pratique alors que la loi prévoit de la rendre accessible au public.
Paraguay	Depuis 1990, obligation de produire un rapport complet sur la comptabilité tant des partis que des élections.	Depuis 1996, indication de l'origine des dons.	Aucune information n'est publiée.
Pérou	Les partis ne produisent aucun rapport financier. S'agissant des élections, les partis doivent fournir un rapport prévisionnel 60 jours avant les élections et produire un rapport financier dans les 60 jours suivant la fin des élections.	La tentative des cours électorales d'introduire l'obligation d'identification individuelle des dons a été rejetée par le Parlement en 2002.	Aucune information n'est publiée.
Venezuela	Depuis 1964, les partis doivent tenir leurs comptes avec leurs dépenses et revenus.	Pas d'identification individuelle des dons.	Aucune information n'est publiée.

Encadré 2.5. Les parlementaires se joignent à la lutte contre la corruption

L'Organisation mondiale des parlementaires contre la corruption (GOPAC) est un réseau international de parlementaires œuvrant au renforcement de l'intégrité et à la promotion d'une gouvernance efficace. La GOPAC est structurée en réseaux régionaux et en sections nationales. Son réseau régional pour l'Afrique – le réseau des parlementaires africains contre la corruption (APNAC) – a été créé en 1999 à Kampala, en Ouganda.

La lutte contre la corruption doit animer les convictions personnelles des élus. C'est cette conviction personnelle qui m'a amené avec d'autres hommes politiques kenyans à fonder en 2001 la section kenyane de l'APNAC. Il s'agit d'une association de membres du Parlement qui se sont engagés à combattre la corruption, un combat commencé dans l'enceinte de la chambre parlementaire mais qu'ils entendent étendre à d'autres domaines dans lesquels ils sont engagés.

Sur 21 membres, 12 ont été réélus à l'issue des élections parlementaires qui se sont déroulées en décembre 2002, et la section nationale kenyane de l'APNAC a l'intention d'augmenter le nombre de ses adhérents. Parmi les personnes réélues, huit sont entrées au gouvernement à la suite d'un changement de régime. En ma qualité de ministre du gouvernement actuel, je suis parfaitement conscient que le gouvernement national de la coalition arc-en-ciel a été élu sur la base d'une plate-forme axée sur la lutte contre la corruption. Je ne peux qu'être d'accord avec le président Kibaki lorsqu'il affirmait que son gouvernement allait s'attaquer à la corruption « en partant d'en haut ».



Avant ces dernières élections, j'étais président de la première Commission parlementaire d'enquête chargée du dossier de la lutte contre la corruption. La Commission a finalement pu remplir sa mission malgré les difficultés qu'elle a rencontrées. Elle a pu établir une « liste de la honte » répertoriant les cas spécifiques de corruption officielle avec l'identité des individus coupables, mais le parlement a décidé, à la suite d'un vote, d'effacer du rapport, les noms des personnes impliquées. Le travail de la Commission a permis par ailleurs de remettre sur pied l'Autorité kenyane chargée de la lutte contre la corruption, une instance dirigée initialement par un duo formé d'un homme politique et d'un homme d'affaires puis par un juge respectable de la Haute Cour. Cependant, comme cela arrive malheureusement dans de nombreuses parties du monde, l'Autorité chargée de la lutte contre la corruption était frustrée par les intrigues politiques ourdies pour protéger les responsables corrompus.

Néanmoins, nous n'avons jamais renoncé. Le projet de loi contre la corruption élaboré par la Commission est passé par plusieurs phases avant d'être finalement promulgué en mai 2003 sous le nom de loi contre la corruption et les crimes économiques en même temps que la loi sur l'éthique des fonctionnaires. Les membres de la section nationale kenyane de l'APNAC ont, par leur engagement personnel ferme, soutenu la mise en œuvre de ces deux lois dans les meilleurs délais.

Nous avons maintenant au Kenya une occasion en or d'éradiquer la corruption. C'est un défi que nous avons accepté de relever. Et c'est un combat que nous n'avons aucune envie de perdre !

Musikari Kombo
(Ministre du Développement régional et ancien président du Comité parlementaire spécial chargé du dossier de la lutte contre la corruption au Kenya)

Encadré 2.6. Anna Hazare : lauréat du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Kisan Babu Rao, plus connu sous le nom d'Anna Hazare, est une figure très connue de la lutte contre la corruption dans l'État indien du Maharashtra. Il a mené campagne pendant plus de vingt ans pour éradiquer la corruption dans l'administration locale et dans l'industrie du bois dans son État natal.

Grâce aux efforts de Hazare, deux ministres du parti au pouvoir à Maharashtra, accusés de corruption, ont dû démissionner, et le gouvernement a engagé des poursuites contre des agents corrompus dans le département des Eaux et Forêts. Hazare et une équipe d'avocats s'occupent à présent des cas de corruption qui leur sont signalés par les citoyens et ils ont déposé plus de 700 cas auprès du gouvernement.



Hazare a souffert personnellement dans sa lutte contre la corruption. Il a été condamné en 1998 à trois mois de prison pour diffamation dans un procès contre un ministre d'État, accusé de corruption. Il a été libéré lorsque plus de 125 000 personnes se sont rendues dans son village en signe de protestation.

Hazare a menacé de faire une « grève de la faim jusqu'à la mort » à partir du 9 août 2003 si des dispositions n'étaient pas prises pour ouvrir une information sur les hommes politiques et les fonctionnaires corrompus dont quatre ministres. Au neuvième jour de sa grève de la faim, le gouvernement a finalement cédé à la plupart de ses exigences.