

Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices

Ingrid van Biezen
Université de Birmingham
(Royaume-Uni)

Projet intégré «Les institutions démocratiques en action»

Editions du Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

Financing political parties and election campaigns – guidelines

ISBN 92-871-5356-6

Les vues exprimées dans la présente publication sont celles de l'auteur ; elles ne reflètent pas nécessairement celles du Conseil de l'Europe.

Tous droits réservés. Aucun extrait de cette publication ne peut être reproduit, enregistré ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique (CD-Rom, Internet, etc.), mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'autorisation préalable écrite de la Division des éditions, Direction de la communication et de la recherche.

Couverture : Atelier de création graphique du Conseil de l'Europe

Mise en page : Unité PAO, Conseil de l'Europe

Editions du Conseil de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

ISBN 92-871-5355-8

© Conseil de l'Europe, décembre 2003

Imprimé en Allemagne

Sommaire

	<i>Page</i>
Avant-propos <i>Walter Schwimmer, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe</i> _____	5
Préface _____	7
Introduction _____	9
Concepts de base _____	11
Financement privé _____	17
Financement public _____	35
Transparence et mesures d'exécution _____	55
Annexe – Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales _____	79
Références _____	85

Avant-propos

Des scandales, dont les médias se sont largement fait l'écho et qui ont donné lieu à des enquêtes judiciaires, ont ouvert les yeux de l'opinion publique sur le problème du financement illicite des partis politiques et sur le lien entre ce phénomène et celui de la corruption. Ces scandales, s'ils n'ont pas sapé l'importance des partis politiques en tant que piliers de la démocratie représentative, ont toutefois mis en évidence que des règles claires et des comptes transparents sont deux éléments clés pour restaurer ou préserver la confiance des citoyens dans la chose politique.

Nul ne nie l'importance de l'argent en politique, les partis ayant besoin de toujours plus de ressources pour le financement de leur fonctionnement au quotidien et des campagnes électorales. Pour autant, l'argent ne devrait pas servir à acheter l'accès au pouvoir de décision. Comment sanctionner les dons illicites et prévenir le trafic d'influence? L'Etat devrait-il imposer des limites aux dons effectués par des sociétés? Les partis devraient-ils recevoir un financement public? Les dépenses de campagnes devraient-elles être plafonnées aux termes de la loi? Le Conseil de l'Europe a récemment établi des normes pour aider ses Etats membres à trouver leurs propres réponses à ces questions.

L'ouvrage *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, élaboré dans le cadre des activités du Projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action», analyse les avantages et les inconvénients de diverses options pour l'application des normes de l'Organisation, sans prétendre offrir un modèle idéal. Son message est clair: quelles que soient les règles adoptées par un pays, elles doivent être conçues de façon à assurer que tous les partis en lice dans l'arène politique seront sur un pied d'égalité, et à garantir leur indépendance.

Walter Schwimmer
Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

Préface

Le manuel *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices* a été élaboré dans le cadre du Projet intégré du Conseil de l'Europe «Les institutions démocratiques en action», dont les activités seront menées sur une période de trois ans (2002-2004). Cette publication est l'aboutissement des travaux d'un atelier organisé à Strasbourg le 18 octobre 2002 sur le thème de la transparence du financement des partis politiques et leur fonctionnement démocratique, auquel avaient participé un certain nombre d'instances du Conseil de l'Europe, des organisations non gouvernementales et des chercheurs universitaires. L'atelier avait en particulier pour tâche de faire l'inventaire des documents et instruments du Conseil de l'Europe traitant de ce thème, de collecter des informations sur des activités menées par d'autres organisations dans ce domaine, et de voir comment réunir le tout sous forme d'un ensemble de lignes directrices concrètes.

Le manuel part des lignes directrices établies dans la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2003)4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée le 8 avril 2003 (voir annexe). Cet important instrument juridique, le premier de ce type au niveau international, est l'aboutissement de travaux exploratoires, analytiques et politiques considérables, poursuivis par diverses instances du Conseil de l'Europe qui, progressivement, ont mené à l'adoption de normes communes pour instaurer des systèmes transparents en matière de financement des partis politiques, dans le but de s'efforcer d'éviter la corruption.

Cet ouvrage entend présenter dans les grandes lignes diverses options et possibilités, divers principes et méthodes juridiques pour le financement des partis et pour son contrôle public, ainsi que leurs implications pour la transparence et la responsabilisation. Bien entendu, les règles concernant le financement des partis politiques devraient s'appliquer *mutatis mutandis* au financement des campagnes électorales et à celui des activités politiques de représentants élus.

Il se fonde pour l'essentiel sur la pratique du financement et du contrôle des partis politiques dans les Etats européens, et présente des exemples spécifiques qui illustrent les avantages et les inconvénients des diverses possibilités. Il entend être un guide pratique, et l'on espère qu'il sera utile aux responsables de partis, aux agents publics ayant à assurer le contrôle financier des activités

des partis, aux partis politiques eux-mêmes, aux professionnels des médias, à la société civile ainsi qu'au grand public en général.

Reposant pour l'essentiel sur des documents du Conseil de l'Europe, les principes, lignes directrices et recommandations exposés dans cet ouvrage sont en fait une synthèse des instruments du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques et son contrôle public (voir les références en fin d'ouvrage). Ils ne reflètent pas les opinions de l'auteur, et ne coïncident pas non plus nécessairement avec des lignes directrices que d'autres organisations pourraient avoir publiées à cet effet.

Enfin, je voudrais remercier Cédric Foussard qui m'a énormément aidée à préparer cet ouvrage.

Ingrid van Biezen
Birmingham, août 2003

Introduction

Dans les démocraties européennes, les citoyens se préoccupent aujourd'hui de plus en plus de l'influence indue qui peut s'exercer sur les décisions politiques par le biais de moyens financiers issus de la corruption liée aux partis politiques. La criminalité organisée est aussi, dans certains pays, impliquée dans le financement des activités politiques. Les partis politiques étant une composante essentielle des démocraties pluralistes, l'affaiblissement progressif de leur indépendance est une évolution inquiétante.

Ces dernières années, le financement des partis politiques a donné lieu à divers scandales dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe. Il en résulte une perte de légitimité de la chose politique, qui met en évidence l'urgence d'une solution à ce problème.

Pour conserver ou renforcer la confiance des citoyens dans leurs systèmes politiques, les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent adopter des règles régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le Conseil de l'Europe estime que les principes généraux devant servir de base à ces règles doivent être conformes à la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Depuis quelques décennies, les partis politiques exercent leurs activités dans des conditions différentes et il leur faut aujourd'hui des ressources financières importantes pour développer leur visibilité et gagner un soutien politique à leurs idées. Le Conseil de l'Europe est donc d'avis que les mécanismes de réglementation doivent prendre en compte ces réalités et permettre aux partis d'obtenir des ressources suffisantes pour assumer leurs fonctions.

Les règles applicables au financement des partis politiques et des campagnes électorales doivent reposer sur les principes suivants: équilibre raisonnable entre financements publics et privés, critères équitables de répartition des contributions de l'Etat aux partis, règles strictes régissant les dons privés, plafonnement des dépenses des partis liées aux campagnes électorales, totale transparence des comptes, établissement d'un organisme indépendant de vérification des comptes et sanctions significatives à l'encontre des partis et des candidats qui violent les règles. Ces principes sont exposés plus en détail dans les pages qui suivent.

Le lecteur notera que certains principes sont exprimés sous la forme d'une prescription avec l'emploi du verbe «devrait ou «devraient», alors que

d'autres revêtent un caractère plus souple avec l'emploi du verbe «peut» ou peuvent». Cela reflète le consensus politique qui s'est dégagé au sein du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, une ligne de partage étant ainsi tracée entre ce qui est requis et ce qui est simplement toléré en Europe aujourd'hui.

1

Dans les démocraties contemporaines, les partis doivent disposer de moyens financiers suffisants pour mener à bien leurs activités centrales.

Les partis politiques sont des institutions politiques vitales dans les démocraties contemporaines. Ils sont indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique. Ils exercent diverses fonctions, qui, à des degrés divers, sont toutes essentielles à la démocratie libérale. Ils s'acquittent d'une mission importante en permettant aux individus et aux groupes de s'intégrer dans le système politique, ils mobilisent l'ensemble du public et favorisent les contacts, en particulier lors des élections, et ils contribuent de façon fondamentale à l'expression de l'ensemble des intérêts sociaux. Les partis politiques jouent en outre un grand rôle dans le recrutement des élites politiques en nommant et sélectionnant les candidats à des charges publiques; ils sont indispensables à l'organisation du gouvernement; enfin, ils exercent une fonction importante en prenant des décisions politiques et en les mettant en œuvre dans la pratique politique.

Démocratie des partis

Du point de vue juridique et constitutionnel, le rôle des partis politiques dans les démocraties libérales a traditionnellement été un peu ambigu, notamment parce que les partis ont toujours été constitués sous la forme d'associations privées, dans les activités desquelles l'Etat ne saurait s'ingérer par le biais du droit public. Cette ambiguïté peut s'expliquer aussi par une attitude négative profondément enracinée à l'égard des partis politiques, dont l'action a été longtemps considérée comme contraire à l'intérêt général ou incompatible avec l'intérêt de l'individu. Les choses ont beaucoup changé dans l'immédiat après-guerre: le rôle des partis politiques dans la démocratie représentative a acquis une connotation plus positive, avec le rétablissement de la démocratie en Italie et en République fédérale d'Allemagne, et le rôle clé des partis politiques a commencé à être reconnu en termes constitutionnels. Depuis, des révisions constitutionnelles sont intervenues dans nombre d'autres cadres politiques, y compris l'Union européenne. Le pluralisme, la participation politique et la concurrence sont désormais définis dans beaucoup de Constitutions démocratiques quasi exclusivement en termes de partis. Malgré le large mécontentement populaire pouvant s'exprimer à l'égard des hommes politiques et des partis, il est admis que ces derniers constituent en principe une

CONCEPTS DE BASE

contribution positive à la démocratie contemporaine, et que la participation et la concurrence politiques par l'intermédiaire des partis et entre les partis sont indispensables à la durabilité de la démocratie.

Le coût de la démocratie

Afin de mener à bien leurs activités centrales, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées. La relation entre l'argent et la politique est sujette à controverse, et une grande partie du débat concerne l'influence induite de l'argent sur le processus politique démocratique et l'enrichissement personnel illégitime des hommes politiques. Si les aspects équivoques de la finance et de la politique ne doivent pas être ignorés, cette question va bien au-delà des flux financiers illégaux qui finissent dans les caisses des partis et dans les poches des hommes politiques. Le financement de l'activité politique présentant un grand intérêt pour le fonctionnement de la démocratie, il faut l'envisager dans une optique plus large que les seules transactions illicites. Plus généralement, l'activité politique suppose des dépenses qui doivent être considérées comme le coût nécessaire et inévitable de la démocratie. Parce qu'il est l'une des ressources les plus indispensables des partis politiques, qui sont les principaux protagonistes de la démocratie moderne, l'argent joue un rôle critique dans le processus démocratique. Pour bien fonctionner, les partis politiques doivent subvenir aux besoins de leurs organisations, employer du personnel, mener des campagnes électorales et communiquer avec l'ensemble de l'électorat. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, et d'autres fonctions nécessaires, ils doivent disposer de ressources financières appropriées. Toutefois, en raison de l'effet de distorsion que l'argent peut avoir sur le processus démocratique, il importe de réglementer convenablement son rôle.

Réglementation

La plupart des Etats européens ont adopté ces dernières années d'importantes mesures législatives pour réglementer les pratiques de financement des partis. Souvent, la législation publique s'est développée à la suite de scandales liés à la corruption ou à l'influence induite des milieux financiers sur les décisions politiques par des moyens pécuniaires. Le fait qu'une démocratie libérale et non interventionniste comme le Royaume-Uni en soit arrivée récemment à

CONCEPTS DE BASE

légiférer dans un domaine qui n'avait pratiquement pas fait l'objet de régulation jusqu'ici est particulièrement significatif de l'évolution en cours.

La forme traditionnelle de financement des partis politiques, à savoir le recours exclusif ou quasi exclusif aux cotisations des membres, n'est plus viable pour la plupart des partis des démocraties contemporaines. Mais les autres moyens de financement privés, qu'ils soient internes ou externes au parti, ne sont pas sans poser de problèmes. Le versement par les parlementaires à leur parti de cotisations déduites de leurs indemnités peut constituer une forme déguisée de financement public difficilement conciliable avec l'indépendance dont ils sont censés faire preuve dans l'exercice de leur mandat, du moins lorsque ces versements ont un caractère obligatoire. Avec les autres sources de financement privées, tels les dons, apparaît le risque que le don d'argent soit lié à des décisions politiques particulières. Le seul soupçon d'abus dans ce domaine peut saper la confiance de la population dans le système politique et ses acteurs, et mettre en danger la démocratie.

Accroître la part du financement public limite l'influence potentielle des particuliers ou des entreprises privées, mais augmente également la dépendance des partis à l'égard de l'Etat. A trop s'en remettre à l'argent public, les partis politiques risqueraient de perdre de vue les intérêts de ceux qu'ils représentent. En outre, en cas de financement public, il faut veiller à assurer l'égalité des chances, y compris pour les nouveaux mouvements politiques.

La solution idéale réside sans doute dans un savant dosage des différentes sources de revenu, notamment des financements privés et publics. Il faudrait limiter strictement certaines sources ainsi que le montant des dons privés, et subordonner l'allocation des financements de l'Etat à un audit externe des comptes des partis politiques par des organismes agréés. Il faut assurer une totale transparence du financement des partis politiques afin d'éviter toute influence potentiellement peu souhaitable de l'argent sur les partis et la politique.

Quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Les organes de contrôle devraient être composés de personnalités indépendantes et dotés de moyens suffisants (notamment des pouvoirs de perquisition et de matériel financier et technique) pour mener à bien leur mission de surveillance.

CONCEPTS DE BASE

2

Les structures juridiques devraient être intelligibles, transparentes et dénuées de toute ambiguïté. Elles devraient couvrir toutes les composantes du système de financement des partis et des candidats nécessaire pour assurer la participation démocratique et la concurrence entre les partis¹.

Par «cadre juridique du financement des partis», on entend généralement les législations et les textes ou documents juridiques ou quasi juridiques intéressant le financement et les opérations financières des partis politiques. La terminologie peut varier et tous les éléments ne sont pas nécessairement présents dans un pays donné.

Plus précisément, le «cadre juridique du financement des partis» est constitué, selon les cas, des dispositions constitutionnelles, des lois relatives aux partis politiques, des lois sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales telles qu'adoptées par le pouvoir législatif, et de toute loi ayant une incidence sur le financement des partis politiques. Il comprend aussi les lois électorales lorsqu'elles prévoient des dispositions sur le financement des partis, des candidats et des campagnes électorales. Peuvent également entrer dans ce cadre les directives, arrêtés, décrets et autres règlements pertinents de nature obligatoire adoptés par le pouvoir législatif ou publiés par le gouvernement ou d'autres autorités compétentes, ainsi que les codes de conduite, volontaires ou non, qui peuvent avoir une incidence directe ou indirecte sur les pratiques de financement des partis. Il importe de noter que les différentes autorités ne devraient pas être habilitées à ajouter au cadre juridique du financement des partis des dispositions qui soient en contradiction ou incompatibles avec celles d'une autorité supérieure.

Législation nationale

Si les gouvernements sont libres de mettre en place leur cadre juridique, le financement des partis politiques, des candidats et des campagnes électorales doit être régi par une loi écrite (par opposition à un droit coutumier ou à de simples mesures administratives). Une loi écrite peut plus facilement faire

1. La présente section s'inspire de *International electoral standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, IDEA International Publications, 2003, chapitre 2.

CONCEPTS DE BASE

l'objet d'une interprétation au niveau judiciaire et elle est plus utile aux différentes parties intéressées, notamment les électeurs.

Les aspects juridiques du financement des partis peuvent être intégrés dans une loi électorale, une loi sur les partis politiques ou une loi distincte sur le financement des partis politiques, des candidats et des campagnes électorales. Une loi unique et spéciale sur le financement des partis est une solution recommandée. Elle favorise la cohérence des pratiques de financement, tout en contribuant à la mise en œuvre homogène de la loi dans le cadre des activités financières ordinaires des partis politiques et des élections. Une telle approche simplifie aussi le processus de rédaction dans les cas où des modifications de la législation sont nécessaires. Cependant, il arrive, notamment dans les systèmes fédéraux, qu'une loi unique ne soit pas envisageable et qu'il faille adopter une législation spécifique pour le financement des partis et des élections au niveau régional.

Que le financement des partis soit régi par une loi générale sur les partis politiques, le droit électoral, une loi spécifique sur le financement des partis politiques, ou un panachage de ces textes, certains principes revêtent une importance fondamentale. Plus précisément, le cadre juridique devrait être objectif, clair, transparent et compréhensible pour le public. A cet effet :

- la législation devrait être libellée de manière claire et non ambiguë;
- les dispositions contradictoires entre les lois régissant les activités des partis politiques et les lois régissant leurs activités financières devraient être évitées;
- les dispositions contradictoires à l'échelon national et à l'échelon infranational entre les lois applicables au financement des partis et celles applicables au financement des campagnes électorales devraient être évitées;
- la législation sur le financement des partis devrait au moins couvrir certains aspects fondamentaux, comme les sources traditionnelles de financement, les dons privés, les aides publiques aux partis et le financement des campagnes électorales, ainsi que d'autres questions – comme la divulgation d'informations, la présentation de rapports financiers, le suivi et la mise en œuvre;

CONCEPTS DE BASE

- la législation devrait être publiée et d'un accès facile pour les utilisateurs visés, notamment les partis politiques, les candidats à des charges publiques et le public en général.

Les partis politiques et les candidats devraient être en partie financés par des moyens privés. Les sources privées de financement peuvent être internes ou externes.

Sources traditionnelles de financement

Pour les partis politiques, les principales sources traditionnelles de financement internes sont les cotisations des membres, les revenus de propriétés, les recettes tirées des activités du parti – comme la vente de journaux ou d'autres publications, les activités de collecte de fonds, les fêtes du parti et les autres événements sociaux, de même que les collectes publiques occasionnelles. Les partis politiques sont des associations privées qui devraient en principe avoir la maîtrise de leurs propres affaires financières, mais peuvent être assujetties dans une certaine mesure à une réglementation de l'Etat. Les lois régissant les ressources internes devraient éviter d'interférer inutilement avec l'indépendance des partis politiques. En règle générale, les lois publiques devraient être, et dans la pratique ont été, conçues de façon assez libérale, interdisant ou limitant seulement les formes de collecte de fonds qui n'ont pas de lien réel avec la raison d'être du parti. Ainsi, les activités commerciales, comme la détention ou l'acquisition de participations dans des entreprises commerciales, constituent des formes de financement souvent strictement limitées, voire interdites, pour ces raisons.

Cotisations des membres

Les sources traditionnelles de financement internes et les cotisations versées régulièrement par les membres peuvent être considérées en règle générale comme la forme la plus démocratique et la plus légitime de financement des partis. Les cotisations des membres sont une forme attrayante de financement car elles sont acquittées sur une base volontaire et, malgré les incitations matérielles qui peuvent pousser un individu à s'affilier à un parti ou les services clientélistes qui sont offerts aux membres, elles ne correspondent pas à une relation directe de paiement pour un service. Les cotisations des membres ne sont pas liées directement à une requête précise (influence sur les décisions de programmation ou accès à des fonctions au sein du parti). Du point de vue normatif, les cotisations sont donc aussi la forme la moins problématique de financement. Les partis qui ont de nombreux adhérents, et comptent en majeure partie sur leurs cotisations, doivent être attentifs aux préoccupations

FINANCEMENT PRIVÉ

des citoyens, plus que les partis davantage élitistes, qui risquent de se préoccuper avant tout des préférences de leurs bailleurs de fonds. Les cotisations garantissent un certain degré d'influence des adhérents sur la ligne officielle du parti, sans laisser une trop grande influence à des personnes ou des groupes financièrement privilégiés.

Cependant, il faut reconnaître que les cotisations sont de plus en plus difficiles à percevoir. Ces dernières décennies, leur part dans le financement de l'activité des partis a régulièrement diminué, notamment à cause de l'importance prise par les autres sources de financement (comme les aides publiques), qui a entraîné une érosion progressive de la part relative des cotisations des membres. Mais, dans les pays où il n'y a pas de financement public, le montant des cotisations a parfois diminué aussi de façon assez spectaculaire. Pour le Parti travailliste au Royaume-Uni, par exemple, la contribution des cotisations au revenu annuel global est passée de plus de 50 % en 1992 à environ 25 % en 1997. Une raison de cette baisse est que ce parti (comme l'ensemble des partis en général en Europe) a souffert d'une diminution rapide du nombre de ses adhérents.

Pour les partis des démocraties plus récentes du sud de l'Europe (la Grèce, l'Espagne, le Portugal) et d'Europe centrale et de l'Est, les cotisations des membres sont souvent moins importantes que dans les démocraties plus anciennes. Du fait du niveau de vie relativement peu élevé et de l'inexpérience de la démocratie participative qui caractérisent certains pays postcommunistes, comme la Roumanie et l'Ukraine, les cotisations n'ont jamais été une source de revenu importante et, souvent, les partis n'encouragent pas leurs membres à faire des paiements directs à l'organisation du parti. En général, il n'y a pratiquement pas de tradition de recouvrement de cotisations. La loi peut prévoir expressément la possibilité pour les partis politiques de lever des cotisations, mais elle ne la restreint généralement pas. Le montant exact des cotisations à prélever est normalement déterminé par les partis eux-mêmes qui, souvent, fixent une redevance minimale et appliquent un système de taux progressifs de cotisation en fonction du revenu, ou prévoient une cotisation réduite pour les groupes à faible revenu. En modulant le montant des cotisations que les membres doivent acquitter, les partis peuvent rendre l'affiliation plus ou moins attrayante. Une cotisation modeste peut encourager les adhésions, inversement une cotisation élevée peut être dissuasive.

FINANCEMENT PRIVÉ

Il ne faut pas perdre de vue que les cotisations des membres ne constituent pas une source de financement purement privée si elles sont assorties d'avantages fiscaux pour les cotisants. Cet aspect sera examiné plus en détail ci-après.

Bénéfices des sociétés commerciales appartenant au parti

Les formes classiques d'activités commerciales d'un parti sont en particulier la vente des ouvrages et des journaux du parti et la participation au capital des maisons d'édition affiliées au parti. Les partis peuvent aussi gérer leurs propres équipements de loisir, fournir des services de sécurité sociale et avoir leur agence de voyage, leurs équipes de sport, leurs banques et leurs projets immobiliers. Mais ces domaines n'étant plus guère rentables, les partis peuvent être tentés de s'aventurer dans d'autres secteurs économiquement plus attrayants. En Autriche, par exemple, les partis politiques ont développé des activités commerciales dans des secteurs comme le marketing, les centres commerciaux et la promotion immobilière, par l'intermédiaire de sociétés qu'ils détiennent à 100 % ou en partie.

Ces pratiques peuvent donner lieu à de la corruption, ou du moins à des soupçons de corruption: il est manifeste que certaines activités économiques (comme la promotion immobilière) ont beaucoup à gagner de certaines décisions politiques. Les activités économiques qui n'ont rien à voir avec la raison d'être d'un parti peuvent donc poser problème. Bien que la réglementation soit souvent stricte, il est rare que les activités commerciales fassent l'objet d'interdictions directes, ne serait-ce que pour des raisons d'ordre constitutionnel. Parmi les dispositions qui vont le plus loin dans la réduction des activités des entreprises commerciales des partis, on peut citer celles en vigueur pendant une brève période en République tchèque, où les partis politiques n'étaient autorisés ni à mener des activités commerciales en leur nom propre ni à prendre des participations dans une société commerciale, même dans des secteurs classiques tels que l'édition. Dans une affaire récente, toutefois, le Tribunal constitutionnel tchèque n'a pas tenu compte de ces dispositions. En vertu des nouvelles lois modifiées, les partis politiques peuvent désormais avoir des activités commerciales dans des secteurs comme l'édition, la culture ou la production d'articles promotionnels.

Du fait de leur importance croissante, les autres sources de financement des partis, comme les aides publiques, les contributions des personnes morales et les dons privés, sont autant d'enjeux pour la légitimité du financement des

FINANCEMENT PRIVÉ

partis. Mais cette évolution peut aussi être envisagée de façon plus positive : elle offre la possibilité de diversifier les sources de financement et permet ainsi de mieux faire jouer les systèmes de garde-fous.

4

Les Etats devraient envisager d'introduire des règles qui limitent la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats.

Les dons privés risquant de créer des liens indus entre l'argent et certaines décisions politiques, il est souhaitable que la loi établisse un ensemble de principes généraux concernant les dons privés. Les mesures prises par les Etats concernant les dons aux partis politiques devraient contenir des règles spécifiques pour éviter les conflits d'intérêt, ne pas entraver l'activité des partis politiques, assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes. Le droit public devrait aussi être adapté de façon à ne pas compromettre l'autonomie des partis politiques et à assurer leur indépendance.

Avantages des dons privés

Les dons privés ont toujours représenté une source cruciale de revenu pour les partis politiques. Alors que le mode traditionnel de financement n'est plus suffisant pour les partis, qui doivent engager des dépenses en augmentation constante pour la participation et la concurrence politiques, les dons restent une source de revenu très importante dans la plupart des pays européens. Contrairement aux aides publiques et aux cotisations des membres, qui sont plus ou moins fixes ou liées aux résultats électoraux ou à la représentation du parti au parlement, les fonds obtenus par voie de dons dépendent davantage du dynamisme des partis en matière de collecte de fonds extérieurs. Ils leur donnent aussi une plus grande marge de manœuvre pour générer leurs propres revenus. De plus, les fonds privés sont souhaitables, car ils encouragent la participation des citoyens aux activités des partis politiques et maintiennent un lien entre les partis et leur base. Le financement privé est donc considéré par certains comme plus souhaitable et plus légitime que le financement public, qui peut conduire à des partis trop bureaucratiques, gouvernés par le haut, sans lien avec les partisans sur le terrain.

Problèmes posés par les dons privés

Cependant, l'absence de prévisibilité des contributions privées est un aspect négatif pour les partis, car ces contributions ne constituent pas une source

FINANCEMENT PRIVÉ

stable et fiable de revenu. En outre, l'inégalité d'accès et de distribution qui caractérise les dons privés pourrait nuire aux conditions d'égalité en matière de participation et de concurrence politiques. Les disparités financières patentées entre les forces politiques peuvent gravement compromettre les possibilités de concurrence sur un pied d'égalité, les partis les mieux dotés en ressources ayant un net avantage sur leurs concurrents. En 1993, par exemple, le parti au pouvoir en République slovaque a levé trois fois plus d'argent que les vingt-deux autres partis réunis. Les financements privés peuvent, en conséquence, être aussi perçus comme non équitables, en particulier dans les sociétés caractérisées par d'importants écarts de richesse.

Donner aux groupes d'intérêts la possibilité de monnayer un accès aux responsables politiques risque, en outre, de concentrer indûment l'influence politique entre quelques mains et pourrait rendre les hommes politiques trop tributaires de certains groupes privés au lieu de veiller aux intérêts de l'électorat dans son ensemble ou des membres des partis. Cela pourrait aussi porter à croire que l'influence politique s'achète. Dans la mesure où des campagnes électorales coûteuses déterminent dans une large mesure les résultats des élections, il est à l'évidence peu souhaitable que les partis dépendent de bailleurs de fonds très proches ou qui représentent leurs intérêts.

Les contributions privées sont une source essentielle de financement pour les partis politiques, mais les dons privés, en particulier, peuvent entraîner des risques d'influence et de corruption. Les contributions privées sont préférables aux aides publiques, à condition qu'elles soient versées sous la forme de montants relativement peu importants par des électeurs à titre individuel. Ce sont les dons privés importants (en particulier les dons occultes) qui posent des problèmes d'inégalité et de corruption. Il importe donc que soit adoptée une législation qui compense les déséquilibres des possibilités de participation et de concurrence politiques générés par un accès inégal aux dons privés et qui réduise aussi les risques de corruption liés aux financements privés.

Restrictions applicables aux dons privés

Un moyen de limiter la concentration de l'influence privée sur la politique des partis est de plafonner le montant admissible des contributions. Deux types de solutions peuvent être envisagés à cet égard (en dehors du contrôle externe et des efforts de transparence) :

- au moyen du droit public, les Etats peuvent établir des restrictions concernant le montant admissible des dons ;

FINANCEMENT PRIVÉ

- les Etats peuvent fixer des conditions quant à la nature des donateurs ou des dons.

Pour limiter le montant des contributions privées, il est possible de plafonner la somme d'argent qui peut être acceptée d'une seule source, différents plafonds pouvant s'appliquer aux divers types de donateurs. Les restrictions peuvent aussi consister en l'imposition d'une limite sur le montant total des contributions privées admissibles. Différents plafonds peuvent être fixés pour les différents types d'activité des partis, comme les dépenses opérationnelles, les élections parlementaires ou les élections présidentielles.

Si un plafond en vigueur s'applique seulement au montant qu'un donateur peut verser à titre individuel et non à la somme totale des dons privés admissibles, la loi peut alors comporter une faille permettant à des contributeurs aisés de fragmenter un gros don en plusieurs petits. Si c'est seulement la somme totale et non le montant par donateur qui est restreint, les partis pourraient néanmoins continuer de dépendre de quelques donateurs privés ou d'un seul. Afin d'éviter que les ressources financières ne soient concentrées dans seulement quelques mains et de diminuer la dépendance des partis à l'égard de quelques donateurs privés, l'association d'un plafond sur les montants par donateur et d'un plafond sur le total des dons par année est souhaitable. En Belgique, par exemple, un donateur ne peut verser plus de 20 000 francs belges par an à un seul parti et plus de 80 000 francs belges à l'ensemble des partis¹.

Assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes

La transparence est généralement considérée comme une précaution efficace contre l'influence indue et le favoritisme découlant d'importants dons occultes, car elle permet au public de se faire sa propre opinion sur l'intégrité du parti. Les règles qui exigent d'un parti qu'il tienne des registres des dons supérieurs à un certain montant et de ses bailleurs de fonds, et qu'il donne accès à ces registres constituent sans doute la traduction dans la pratique du principe de transparence. Un don occulte est un don qui n'apparaît pas dans les comptes du parti et il ne doit pas être confondu avec un don anonyme qui apparaît dans les comptes du parti, mais sans que le donateur soit identifié.

1. Toutes les monnaies indiquées étaient en vigueur au moment de la rédaction du présent document.

FINANCEMENT PRIVÉ

Cependant, dans certaines des nouvelles démocraties, l'acceptation de dons occultes d'un montant raisonnable pourrait être nécessaire pour éviter le harcèlement politique des donateurs.

5

Les Etats devraient étudier la possibilité d'introduire des règles qui interdisent les dons provenant de certaines origines ou limitent les sources acceptables de dons faits aux partis politiques et aux candidats.

Il est possible aussi de réglementer les contributions aux partis politiques en limitant les sources admissibles de ces contributions. En général, les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, interdire ou réglementer strictement les dons en provenance des sources suivantes :

- sociétés, entreprises ;
- personnes morales fournissant des biens ou des services à des secteurs de l'administration publique ;
- personnes morales contrôlées par l'Etat ou d'autres autorités publiques ;
- particuliers, personnes morales publiques ou privées de nationalité étrangère ;
- sources anonymes.

Nature des donateurs

Les réglementations concernant la nature des donateurs peuvent être essentiellement de deux types. L'Allemagne fournit un exemple de la première approche, celle de l'identification de « donateurs non autorisés », qui consiste à définir les types de donateurs qui ne peuvent absolument pas verser de contributions financières aux partis politiques ou dont les dons sont strictement limités. Une deuxième approche, comme celle adoptée récemment au Royaume-Uni, consiste à dresser une liste des « donateurs admissibles ». A la différence de la liste négative des donateurs non autorisés, l'approche positive des donateurs admissibles est potentiellement plus restrictive, puisque aucun don ne peut être reçu d'une personne ou entité ne figurant pas sur la liste (ou dont l'identité ne peut être établie par le parti bénéficiaire). Au Royaume-Uni, si un parti reçoit un don qui ne remplit pas les conditions prescrites, il est tenu de le restituer, si possible, ou de le transférer à la Commission électorale.

FINANCEMENT PRIVÉ

Dons des sociétés

Les Etats devraient prendre des mesures visant à réglementer les dons des sociétés de façon à éviter que les grosses fortunes ne pèsent sur les décisions politiques. Dans la pratique, les contributions directes des sociétés aux partis restent une source importante de financement, encore qu'elles aient généralement perdu du terrain par rapport au passé. Cela est dû en partie à l'introduction des aides publiques, qui ont contribué à la diminution de l'importance relative des dons des entreprises privées. En outre, du fait des cadres juridiques de plus en plus rigides qui s'appliquent au financement des partis et qui réglementent de façon de plus en plus stricte les dons des sociétés, ceux-ci se situent toujours plus ou moins à la limite de la légalité. Certains pays, comme la France (voir encadré 1 ci-dessous) et

Encadré 1 : Interdiction des dons des sociétés – Le cas de la France

Les entreprises devraient-elles être habilitées à donner de l'argent aux partis et aux candidats politiques? Le droit français s'est orienté vers une approche de plus en plus rigide et restrictive dans ce domaine.

La législation adoptée en 1990 autorisait les dons des sociétés mais seulement sous certaines conditions. Il n'était pas illégal pour une entreprise de donner de l'argent à un parti politique si ces contributions pouvaient être considérées comme correspondant à ses propres objectifs. La loi limitait aussi le montant des dons, stipulant qu'ils ne pourraient au total dépasser un certain niveau annuel. Les contributions ne pouvaient pas être versées directement aux partis politiques, mais devaient être distribuées par des associations de financement distinctes. La déductibilité de ces contributions aux fins du calcul de l'impôt sur les bénéfices des sociétés créait une incitation positive.

Le plafonnement des dons reposait sur l'idée que les dons des sociétés aux partis politiques peuvent donner lieu dans une certaine mesure à un trafic d'influence. Lorsque, à la suite d'une série de scandales de financement illégaux et de corruption, ce risque s'est concrétisé, une nouvelle législation a été adoptée en 1995.

La nouvelle loi rend illégal le don d'argent par des sociétés privées aux partis et candidats politiques. Le financement privé par des sociétés est interdit de façon à assurer l'indépendance des candidats et, partant, des partis politiques. L'activité politique est ainsi aujourd'hui essentiellement financée par des fonds publics.

La transparence a en outre été encouragée en adoptant des procédures extrêmement restrictives pour les dons privés. Les dons de plus de 150 euros pour le soutien à la campagne électorale d'un candidat particulier doivent être faits par chèque. Les dons individuels aux candidats étant déductibles de l'impôt, chaque donateur doit présenter un reçu d'un carnet à souches émis par le Comité national des comptes de campagne et du financement politique.

FINANCEMENT PRIVÉ

la Belgique, ont même purement et simplement interdit les dons des sociétés. Dans le même ordre d'idée, dans un effort désespéré de limitation de l'influence du financement ploutocratique, la Pologne a récemment décidé d'interdire les dons des organisations, fondations et associations de la société civile.

Dons des entités publiques et semi-publiques

Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, interdire ou réglementer strictement d'une autre manière les dons des personnes morales qui fournissent des biens ou des services à une administration publique. Les Etats devraient en outre interdire les dons des personnes morales contrôlées par l'Etat ou d'autres autorités publiques.

Dans nombre de pays, les entreprises ou sociétés d'économie mixte dont un certain pourcentage du capital est contrôlé par l'Etat ou des institutions d'administration publique (la proportion varie selon les pays) ne sont pas autorisées à verser des contributions aux partis politiques. Les dons doivent venir de fonds privés. Ce type de règle vise à éviter les formes cachées de financement public. Si des aides publiques doivent être fournies à tous les partis politiques sur la base de critères objectifs fixés rationnellement par règlement ou par la législation, les dons et les legs constituent l'expression d'un soutien sélectif à un parti par rapport à un autre. Dans ces conditions, ni l'Etat ni les autres entités qui lui sont liées d'une manière ou d'une autre ne sont autorisés à faire ce type de contribution sélective à un parti donné.

Dons des associations d'intérêts

S'agissant des associations d'intérêts, les sources les plus importantes de financement sont les associations patronales, qui financent essentiellement les partis de la classe moyenne, et les syndicats, qui soutiennent les partis de la classe ouvrière. En Europe, les liens organisationnels ont généralement été très forts entre les partis politiques et les mouvements syndicaux associés. Les organisations d'intérêts peuvent souhaiter soutenir des partis pour diverses raisons: parce qu'une action collective est plus efficace qu'une action individuelle, par exemple, ou parce que les partis en question soutiennent les politiques du gouvernement, ou encore parce qu'une modification de ces politiques leur paraît nécessaire. En outre, le financement par les syndicats a été considéré comme indispensable pour contrebalancer les financements beaucoup plus importants apportés aux partis de la classe moyenne par les sociétés et les riches particuliers. Historiquement, le

FINANCEMENT PRIVÉ

financement par les syndicats a aussi été l'expression d'une unité organique entre les branches économiques et politiques du mouvement ouvrier.

Cependant, une situation dans laquelle les dons politiques aux partis sont acheminés par le biais d'associations d'intérêts, en particulier si ces contributions visent à influencer sur la politique publique, risque d'avoir une influence politique indue. Par ailleurs, les contributions d'une association d'intérêts organisée peuvent être versées sans le consentement de ses membres ou sans tenir compte de leurs vues.

Ce dernier argument explique l'interdiction des contributions syndicales en Amérique du Nord. Si, en Europe, il n'est pas fréquent que des syndicats ne soient pas autorisés à verser des dons aux partis politiques, au Canada, ils ne peuvent pas faire de contributions politiques depuis 1920 et aux États-Unis depuis 1943. Cette interdiction a été justifiée par le fait que la majorité d'un syndicat ne doit pas avoir la possibilité d'utiliser des fonds recueillis auprès de l'ensemble des membres pour soutenir des candidats auxquels une minorité peut s'opposer. Si cet argument est assez fondé, il peut y avoir d'autres moyens, moins extrêmes, de résoudre le problème. En Grande-Bretagne, par exemple, les syndicats sont traditionnellement autorisés à contribuer aux campagnes politiques à condition : *a.* que les contributions versées aient été collectées sous la forme d'un prélèvement politique, nettement séparé du budget ordinaire du syndicat ; *b.* que la création du fonds politique soit approuvée par un vote des membres, et *c.* que tout membre qui le souhaite puisse, sans pénalité, refuser ce prélèvement. De même, au Danemark, les syndicats ainsi que les organisations patronales sont autorisés à verser des fonds collectés auprès de leurs membres aux partis politiques à condition que tout membre qui le souhaite puisse ne pas participer au dispositif. Aux États-Unis, les salariés ou les membres d'une organisation qui n'est pas autorisée à verser des contributions politiques peuvent constituer à cet effet un comité d'action politique.

Les mêmes arguments peuvent être avancés dans le cas des actionnaires minoritaires dans les sociétés. On pourrait donc envisager des règlements qui autoriseraient les dons des sociétés s'ils sont approuvés à l'avance lors d'une assemblée générale ou par une majorité (qualifiée) des actionnaires. Ainsi, la décision des administrateurs ou de la direction de la société serait assujettie à une approbation plus large. En cas de violation de ces dispositions, la société

FINANCEMENT PRIVÉ

serait légalement autorisée à récupérer le montant du don. En général, il est souhaitable de prévoir dans la loi l'information des actionnaires ou de tout autre participant individuel de la personne morale en cas de dons effectués à un parti politique.

Dons anonymes

Les Etats devraient adopter des dispositions réglementant les dons anonymes aux partis politiques. Ces dons devraient être limités ou interdits et, pour assurer l'égalité du processus démocratique et la transparence du financement politique, il serait peut-être souhaitable d'interdire toute forme de don anonyme. Dans la pratique, toutefois, il faut veiller également à ce que les dispositions concernant les dons anonymes soient conçues de façon à ne pas générer de tracasseries administratives disproportionnées et donc à ne pas pousser les partis à refuser les dons anonymes de faible valeur. Il convient, en conséquence, de fixer un plafond à la fois pour le montant des dons anonymes que les partis peuvent recevoir d'une seule source et pour le total des dons anonymes qu'un parti ou un candidat peut recevoir au cours d'une année donnée ou pour une campagne électorale particulière.

6

Le cadre juridique du financement des partis devrait limiter expressément, interdire ou réglementer de toute autre manière les contributions des donateurs étrangers.

Le financement occulte des hommes politiques et des partis par des gouvernements étrangers ne date pas d'hier. L'exemple du financement par l'Union soviétique des partis communistes à l'étranger est connu. Non seulement des gouvernements étrangers, mais aussi des agences de renseignement étrangères se sont livrés à des activités de financement occulte. Durant la guerre froide, par exemple, la CIA a activement participé au financement d'organisations politiques anticomunistes.

Si ces pratiques ont récemment perdu une grande partie de leur intérêt, une autre plus courante consiste aujourd'hui à financer de l'étranger des partis politiques par le biais de fondations et d'instituts de recherche politique. Ceux-ci reçoivent souvent des aides publiques destinées à soutenir financièrement des hommes politiques et des partis dans les pays où les institutions démocratiques

FINANCEMENT PRIVÉ

sont encore à l'état embryonnaire. Ces fonds sont généralement moins secrets et sont acheminés de façon à assurer la neutralité des gouvernements donateurs.

S'agissant du financement à l'aide de ressources étrangères des hommes politiques et des partis, une distinction doit être faite entre les activités secrètes et clandestines ayant un objectif politique, d'une part, et, de l'autre, les activités légales visant souvent expressément à renforcer la démocratie.

Avantages et inconvénients des donations étrangères

Diverses objections, de principe et pratiques, peuvent être soulevées pour ce qui est des contributions étrangères. La plus importante objection de principe aux dons étrangers à des partis politiques est que ces dons interfèrent avec l'autonomie et la souveraineté des politiques nationales. Parmi les objections plus pragmatiques, on peut citer les difficultés rencontrées pour assurer l'obligation de justification par le donateur et le fait que les contributions de l'étranger n'incitent guère les partis et les hommes politiques à rechercher des fonds auprès de leurs propres partisans.

Les dons étrangers n'ont pas toujours des visées subversives et peuvent en fait être une contribution bienvenue aux efforts de renforcement de la démocratie. En particulier dans les pays où la société civile est peu développée et où les partis politiques sont mal organisés, les contributions financières de l'étranger peuvent jouer un rôle positif car elles contribuent à créer les institutions nécessaires à la démocratie.

Renforcement de la démocratie

Si beaucoup de pays ont adopté des dispositions juridiques qui limitent les dons de l'étranger ou qui interdisent totalement ces dons, un grand nombre d'autres n'ont quasiment pas réglementé cette question. Dans l'ensemble, et peut-être de façon assez paradoxale, les démocraties les plus récentes du sud et de l'est de l'Europe sont généralement plus restrictives pour ce qui est des dons d'origine étrangère que la plupart des anciennes démocraties d'Europe de l'Ouest. Dans le même temps, il est aussi relativement bien connu que, dans les démocraties récentes, nombre de partis ont reçu une aide financière importante de l'étranger, en particulier durant les premières années de la transition. Les partis communistes du sud de l'Europe postautoritaire recevaient des financements de l'Union soviétique, par exemple, alors que d'autres partis recevaient un financement de l'Europe de l'Ouest, et en particulier de partis frères de l'Allemagne de

FINANCEMENT PRIVÉ

l'Ouest et des instituts de recherche qui leur étaient associés. Il s'agissait non seulement du transfert direct de ressources financières, mais aussi du transfert de ressources humaines et techniques. L'aide financière étrangère aux partis du sud de l'Europe a largement diminué après la chute des régimes communistes d'Europe de l'Est, et en particulier après l'unification de l'Allemagne, l'aide financière allemande étant dès lors essentiellement acheminée vers l'Est. Outre le soutien financier en provenance de l'Europe de l'Ouest, un grand nombre de pays en voie de démocratisation de l'Europe de l'Est ont beaucoup compté sur l'aide financière des Etats-Unis. En Bosnie-Herzégovine, le rôle important de l'aide internationale dans la restructuration qui a suivi la guerre explique pourquoi certains bailleurs de fonds étrangers ont été autorisés à verser des dons monétaires aux acteurs de la vie politique nationale.

Certains pays ont interdit purement et simplement les dons en provenance de l'étranger. La Bulgarie, par exemple, interdit aux partis politiques d'accepter une aide financière et des dons ou legs de pays, organisations ou sources anonymes étrangers. D'autres autorisent certains types de dons étrangers, tout en interdisant d'autres. L'Estonie, par exemple, exclut les dons d'institutions publiques étrangères. La Hongrie interdit les dons d'Etats étrangers, mais autorise les dons d'organisations ou de particuliers étrangers, alors que le Portugal autorise seulement les dons de particuliers étrangers, pas ceux d'organisations étrangères.

Seules quelques-unes des anciennes démocraties ont adopté une législation limitant expressément le financement étranger des partis et des hommes politiques, les exceptions les plus notables étant la France et l'Allemagne. En Allemagne, par exemple, les dons de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne d'un montant inférieur à 1 000 euros sont autorisés, mais ceux de personnes morales non allemandes sont interdits, sauf si une majorité des actions de la société appartient à des citoyens allemands ou à d'autres citoyens de l'UE, ou si le siège est situé en Allemagne ou dans un Etat membre de l'UE. Sont aussi exemptés de l'interdiction des dons étrangers les dons aux partis de minorités nationales.

7

La législation de l'Etat peut prévoir des dispositions spéciales pour le financement des campagnes électorales des partis politiques et des candidats.

La campagne électorale constituant un type particulier d'activité, les formes et les montants des ressources nécessaires sont vraisemblablement différents de

FINANCEMENT PRIVÉ

ceux requis pour le fonctionnement courant des partis. En outre, et s'il est vrai que les partis se trouvent aujourd'hui de façon quasiment ininterrompue en campagne électorale, les activités seront vraisemblablement fortement concentrées sur des périodes particulières, atteignant leur point culminant à l'approche immédiate du jour de l'élection.

Compte tenu de leurs caractéristiques particulières, les campagnes électorales peuvent donc être assujetties à un régime de financement différent de celui applicable aux activités normales du parti. En conséquence, les Etats peuvent adopter des dispositions législatives spéciales concernant les montants et les sources des dons privés admissibles, les plafonds de dépenses et les critères applicables aux aides publiques pour le financement des élections. Cependant, les avantages et les inconvénients des différents types de financement public et privé sont les mêmes qu'il s'agisse d'une campagne électorale ou des activités courantes des partis. Le cadre législatif du financement des partis devrait donc s'inspirer d'un ensemble commun de principes, applicables aussi bien au financement des dépenses opérationnelles ordinaires qu'au financement des campagnes électorales.

8

L'Etat devrait envisager d'adopter des mesures pour empêcher les besoins excessifs de financement des partis politiques, notamment pour limiter les dépenses relatives aux campagnes électorales.

La limitation des dépenses relatives à un parti ou à une campagne est un instrument utilisé pour éviter une augmentation excessive du coût de l'organisation politique du parti, pour contrôler les inégalités entre les partis politiques et pour limiter les possibilités d'influence induue et de corruption. Faute d'un plafonnement des dépenses, les coûts des campagnes électorales peuvent grimper de façon illimitée. Pour éviter que ces coûts ne dérapent, on peut fixer légalement des limites aux dépenses électorales. Le plafonnement des dépenses peut aussi être envisagé comme un moyen d'empêcher les candidats ou les partis d'acheter les suffrages. Des dépenses illimitées donnent un avantage indu aux groupes ayant un accès privilégié aux ressources financières et peuvent aussi rendre ceux qui occupent des fonctions électives excessivement tributaires de ceux qui les ont financés et peu sensibles à l'opinion du public dans son ensemble. Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes

FINANCEMENT PRIVÉ

formations politiques, les dépenses relatives aux campagnes électorales devraient être plafonnées.

Liberté d'expression

En limitant les dépenses, le gouvernement risque de restreindre la possibilité d'expression de certains éléments de la société et de donner à d'autres une plus grande possibilité de s'exprimer. Dans une démocratie libérale, il s'agit là d'un problème grave qui ne peut être écarté d'emblée. Lorsqu'ils établissent des limites pour les dépenses relatives aux campagnes électorales, les gouvernements doivent à la fois éviter de limiter la liberté d'expression et faire en sorte que les élections ne soient pas influencées par des intérêts pécuniaires. Cette tension se reflète dans les différentes approches adoptées aux Etats-Unis et en Europe pour le financement des campagnes électorales.

Si, en Europe, on s'oriente vers une réglementation plus restrictive des dépenses des campagnes, cette pratique contraste fortement avec la pratique plus permissive des Etats-Unis, où les dépenses par candidat ne sont pas limitées (sauf pour les candidats à la présidence qui acceptent volontairement de limiter les dépenses en échange d'aides publiques). En fait, dans un arrêt de 1976, la Cour suprême des Etats-Unis a statué que le plafonnement des dépenses relatives aux campagnes politiques violait la liberté d'expression. Il est impossible de faire passer des messages politiques importants sans engager des dépenses, notamment pour faire des émissions de radio ou de télévision, louer une salle, mettre des affiches et faire des annonces dans la presse. Surtout à l'ère des électors de masse, la liberté de diffuser des messages a été considérée comme aussi importante que la liberté d'expression. La Cour suprême a estimé que les limitations existantes sur les dépenses violaient le premier amendement et étaient donc inconstitutionnelles.

L'approche européenne a consisté à accepter des réductions des dépenses de campagne, eu égard au principe selon lequel la liberté d'expression n'implique pas celle de faire usage de ses richesses pour que les moins bien lotis écoutent ce que l'on a à dire. En outre, les restrictions des dépenses de campagne peuvent être justifiées pour contrôler le rôle perturbateur que l'argent peut avoir dans la politique. Au Royaume-Uni, par exemple, si le financement des partis a généralement été peu réglementé et s'il n'y a pratiquement pas eu de financement public, les dépenses au titre des campagnes et des élections sont limitées.

FINANCEMENT PRIVÉ

Limitation des dépenses

On peut plafonner soit le montant total qu'un parti ou un candidat peut dépenser, soit celui qui est consacré à certaines activités. Il arrive que certaines formes de dépenses soient totalement interdites. Le plafonnement peut être exprimé sous la forme d'un montant global par candidat ou par parti (comme au Royaume-Uni), ou d'un montant exprimé par rapport à une référence légale telle que le salaire minimal (comme au Portugal ou en Fédération de Russie), alors qu'en France et en Espagne, la somme maximale est fixée en fonction du nombre d'habitants dans la circonscription.

Si un plafonnement des dépenses est adopté, il importe de bien déterminer à qui ce plafond s'applique afin d'assurer l'efficacité du contrôle des dépenses. Le plafonnement des dépenses peut s'appliquer aux partis, aux candidats, ou aux deux. S'il ne s'applique qu'aux candidats et non pas aux partis, par exemple, l'expérience britannique montre que les règlements peuvent être largement contournés, car les partis peuvent facilement passer outre les limitations des dépenses imposées à leurs candidats. Une solution consiste à établir des limites aussi bien pour les partis que pour les candidats. On peut aussi, comme aux Etats-Unis, envisager les dépenses réalisées par les partis au nom de leurs candidats comme des contributions et réglementer le montant des dons admissibles en vertu du droit public.

Pour être applicables, les restrictions au titre des dépenses de campagne devraient aussi définir précisément ce qui peut être comptabilisé comme une dépense électorale et ce qui ne le peut pas, et devraient donc établir une distinction nette entre les dépenses de campagne et les autres dépenses. Il faut aussi envisager la question du calendrier et délimiter de manière raisonnable le moment où la campagne commence. Même si la campagne pour une élection peut en fait commencer immédiatement après la fin de l'élection précédente, les règlements relatifs aux dépenses de campagne doivent nettement déterminer une période formelle de campagne. Si cette période est trop courte, l'efficacité du plafonnement des dépenses est sérieusement compromise. Enfin, les règlements devraient fixer une limite raisonnable pour les dépenses électorales: le plafond ne doit pas être trop bas, car cela empêcherait une véritable concurrence entre les partis politiques, ni trop haut, car dans ce cas il ne contribuerait plus vraiment à restreindre les dépenses.

En Ukraine, par exemple, le plafonnement des dépenses s'est révélé être une fiction dans la pratique, car, établi à un niveau beaucoup trop faible, il a

FINANCEMENT PRIVÉ

encouragé les partis à contourner les règlements en créant un grand nombre de petites organisations de façade. Le cadre juridique non seulement n'a pas permis d'empêcher une course au financement politique, mais a aussi rendu difficile l'évaluation du niveau réel des dépenses, nuisant ainsi à la transparence du financement politique. Plus généralement, cela a entraîné une perte de confiance du public dans l'ensemble du système de financement politique.

L'Etat devrait fournir une aide aux partis politiques afin d'empêcher la dépendance à l'égard des donateurs privés et de garantir l'égalité des chances. L'aide de l'Etat peut être financière.

L'aide de l'Etat aux partis peut revêtir diverses formes, qui peuvent être regroupées en deux grandes catégories : aide directe et aide indirecte. Les deux formes de financement sont indispensables au bon fonctionnement des partis.

Traditionnellement, les partis politiques d'Europe de l'Ouest ont été essentiellement tributaires des contributions privées pour le financement de leurs activités. Les partis socialistes et sociaux-démocrates ont souvent bénéficié d'un flux structurel de recettes constitué par les cotisations versées par leurs membres et les dons des syndicats affiliés. Les partis libéraux et conservateurs ont généralement compté sur les contributions de particuliers aisés ou les dons d'entreprises privées. Le financement public du processus politique, quand il existait, intervenait essentiellement de manière indirecte. Le financement public des partis politiques est un phénomène relativement récent dans les démocraties européennes.

Introduction du financement public

La République fédérale d'Allemagne a été l'une des premières démocraties d'Europe de l'Ouest à accorder un financement public aux partis nationaux. Un petit crédit budgétaire a été ouvert dès 1959, et les bases légales d'importantes aides de l'Etat ont été mises en place en 1967. Un grand nombre de pays ont suivi l'exemple allemand et ont introduit des aides publiques aux partis politiques, souvent d'abord aux groupes parlementaires, puis, plus tard, aux organisations centrales des partis (voir encadré 2 ci-dessous). Dans les démocraties plus récentes, comme celles du sud de l'Europe ou de l'Europe de l'Est postcommuniste, l'aide de l'Etat aux partis a souvent été introduite sur une assez grande échelle durant ou immédiatement après la transition à la démocratie. La Suisse est la seule des démocraties d'Europe de l'Ouest dans laquelle, au niveau fédéral, les organisations des partis ou les campagnes électorales ne bénéficient d'aucune aide publique, alors qu'en Irlande et au Royaume-Uni (à l'exception de l'Irlande du Nord), seul le groupe parlementaire, et non le parti central, reçoit une aide financière directe de l'Etat. Au Royaume-Uni, la possibilité d'introduire une certaine forme de financement public des partis politiques a été largement débattue lors de la préparation du projet de loi sur les partis politiques, les élections et les référendums, avant finalement d'être

FINANCEMENT PUBLIC

rejetée (seule une enveloppe annuelle modeste de 2 millions de livres est prévue à titre de «subvention de développement» afin de permettre aux partis de financer leurs travaux de recherche politique). L'un des arguments avancés à l'encontre du financement public est que le contribuable ne peut être contraint de soutenir financièrement des partis qui ne correspondent pas à sa sensibilité politique. De plus, le financement public contribuerait à rigidifier le système actuel en rendant plus difficile la création de nouveaux partis. Il a aussi été considéré que ce mode de financement public risquait de creuser l'écart entre l'élite politique et le citoyen qu'il s'agit de représenter.

Encadré 2: Année d'introduction d'un soutien direct de l'Etat aux partis politiques

Pays	Au groupe parlementaire	A l'organisation centrale du parti
Allemagne	1968	1959
Autriche	1963	1975
Belgique	1971	1989
Danemark	1969	1987
Finlande	1967	1967
France	1989	1989
Irlande	1973	–
Italie	1974	1974
Norvège	1960	1970
Pays-Bas	1964	1999
Royaume-Uni	1975	–
Suède	1965	1965
Suisse	–	–

Source: Katz et Mair, 1992; Nassmachen, 2001.

Mais il existe aussi des arguments valables en faveur du financement public, qui ont incité la plupart des pays à instaurer un système d'aides publiques aux partis politiques. On distingue essentiellement trois raisons pour lesquelles

FINANCEMENT PUBLIC

L'Etat peut souhaiter fournir un appui financier aux partis politiques: compenser le coût croissant et la rareté grandissante des ressources, garantir une concurrence politique libre et juste, et limiter le risque de perturbation que représentent les dons intéressés. Le financement par l'Etat permet de compenser le coût croissant de la démocratie contemporaine, de promouvoir l'égalité des chances des diverses formations politiques et de garantir une indépendance suffisante à l'égard des bailleurs de fonds privés.

Augmentation des coûts et diminution des recettes

Dans les démocraties modernes, la vie politique est devenue progressivement plus chère. Cette évolution s'explique par le recours de plus en plus large aux moyens de communication de masse et à des techniques de campagne plus coûteuses. Elle est aussi imputable à la professionnalisation interne des partis. Les ressources globales des partis ont été sensiblement accrues. Les sièges centraux et les groupes parlementaires sont maintenant mieux dotés en personnel qu'il y a vingt ou trente ans, le revenu annuel des partis s'est accru sensiblement et les dépenses au titre des campagnes électorales sont sans cesse en progression.

L'accroissement des dépenses auquel doivent faire face les partis pour assurer le processus démocratique est associé à une diminution des recettes. Ces dernières années, les partis politiques ont souffert d'une désaffection grandissante des citoyens pour la vie politique conventionnelle, ce dont témoigne la baisse sensible du nombre de leurs affiliés. Du fait de cette érosion, les partis ont perdu une large part du réservoir de volontaires prêts à travailler pour eux comme employés non rémunérés ou à s'investir dans des campagnes très prenantes. Les partis ont dû compenser ce manque en recrutant un nombre important de professionnels rémunérés, ce qui a alourdi les coûts de leur activité. En outre, la diminution du nombre d'affiliés, donc du revenu tiré des cotisations, a privé les partis d'une source importante de recettes.

Dans les démocraties modernes, on ne peut raisonnablement attendre des partis qu'ils collectent eux-mêmes tous les fonds dont ils ont besoin. Il faut donc donner à l'Etat un rôle dans le soutien financier des partis politiques. Ce soutien financier peut aider les partis à faire face au coût toujours croissant de la démocratie politique et peut compenser la rareté des financements internes. C'est ainsi que les aides publiques comblent une partie de l'écart entre les dons volontaires et les dépenses nécessaires du parti.

FINANCEMENT PUBLIC

Cela est particulièrement important dans les nouvelles démocraties. Les régimes autoritaires et totalitaires «prédémocratiques» ayant étouffé les organisations politiques concurrentes, seuls quelques partis ont survécu aux décennies de pouvoir non démocratique. De plus, du fait de la «nouveau» même du régime, il existait souvent très peu de partis qui aient des racines historiques datant de la période antérieure à la dictature, la majeure partie de leur structure organisationnelle n'ayant pas survécu à la répression du régime non démocratique. Les partis politiques étant de création récente, ils ne pouvaient s'appuyer ni sur une infrastructure développée ni sur des liens institutionnalisés avec des intérêts organisés ou individuels pour obtenir une aide financière. Dans une telle situation, il n'y a pas d'autre source possible de financement que les aides de l'Etat et ce financement permet de compenser la rareté générale des ressources financières.

Conditions d'égalité de la concurrence dans le domaine politique

Une deuxième raison de la participation directe de l'Etat au financement des partis politiques tient à la nécessité d'assurer l'égalité des chances, des conditions d'équité et une véritable concurrence politique. Tous les partis ne sont pas également dotés en ressources et ceux qui n'ont guère de chances de pouvoir obtenir des contributions privées ne devraient pas être défavorisés. Cela concerne essentiellement les petits partis, dont le programme politique ne plaira vraisemblablement pas aux gens aisés ou aux intérêts bien établis, et les nouveaux partis, qui n'ont aucun lien avec des organisations d'intérêts affiliées. Les aides de l'Etat peuvent faciliter l'établissement de conditions de plus grande égalité en permettant à de nouveaux partis, de plus petite taille et disposant de moins de ressources, de concurrencer de façon plus équitable les partis dominants et financièrement plus privilégiés.

Le souci d'égalité dans la concurrence et la participation politiques présente un intérêt particulier dans les nouvelles démocraties, notamment dans le contexte postcommuniste. Dans ce cas, les aides de l'Etat visaient en partie à compenser la position défavorable dans laquelle se trouvaient les nouveaux partis ayant pour concurrents les successeurs du parti communiste, matériellement et financièrement sortis d'affaire. Qu'elles aient maintenu une organisation et une idéologie quasiment identiques aux anciens partis au pouvoir ou qu'elles aient cherché à se démarquer radicalement du passé, les formations ayant succédé au parti communiste ont souvent hérité d'une grande partie des actifs

FINANCEMENT PUBLIC

matériels, organisationnels et financiers de ce dernier. Le soutien de l'Etat visait donc à aider les nouveaux partis à mieux se positionner face aux successeurs du parti communiste, dont bon nombre bénéficiaient d'avantages concurrentiels.

Limiter le rôle des ressources privées

Les aides publiques limitent aussi l'influence des ressources privées et, par là même, le risque de distorsion du processus politique démocratique. Lorsque les partis politiques sont financés par des contributions privées, on peut toujours craindre que certains intérêts privés, et non l'intérêt général, ne guident le comportement des partis et des élus. Les financements publics évitent aux partis d'avoir à satisfaire leurs bailleurs de fonds et peuvent donc réduire l'influence potentiellement excessive des contributeurs privés au détriment de la population dans son ensemble, tout en atténuant l'incidence des pratiques de corruption.

10

L'Etat peut apporter une contribution, directe ou indirecte, au financement des dépenses opérationnelles des partis, du coût des campagnes électorales et du fonctionnement des groupes parlementaires du parti.

Les partis politiques sont les institutions centrales de tous les systèmes politiques démocratiques et leur financement par l'Etat est un moyen de les aider à s'acquitter de leurs fonctions essentielles. L'activité des partis se déroule dans divers cadres – travail parlementaire, campagnes électorales et fonctionnement opérationnel –, et les Etats souhaitant soutenir les partis politiques peuvent fournir une aide à chacun de ces types d'activité. Cette aide peut donc revêtir diverses formes. Pour l'essentiel, le financement direct des partis repose sur trois piliers, correspondant aux trois domaines principaux d'activité dans les démocraties modernes: aides pour couvrir les dépenses opérationnelles des partis, aides pour les activités de campagne et aides pour l'activité parlementaire. La règle traditionnelle en matière de financement public direct dans la plupart des pays d'Europe occidentale est de financer le parti avant le candidat. Cependant, dans certains pays où le système électoral est davantage orienté vers le candidat, comme ceux qui élisent (certains) des candidats au parlement dans des circonscriptions où il n'y a qu'un seul représentant, l'Etat

FINANCEMENT PUBLIC

peut aussi parfois fournir des ressources pour couvrir les dépenses électorales de candidats individuels.

Activités opérationnelles

Les partis peuvent être organisés de manière très différente, mais la structure organisationnelle de la plupart d'entre eux consiste généralement en un siège national et en des branches aux niveaux régional, provincial et local. Les partis peuvent déployer un degré d'activité interne plus ou moins grand à tous ces niveaux. Les branches locales peuvent jouer un rôle important dans le recrutement de nouveaux membres et en tant que lieu de formation et d'éducation des militants de base, par exemple; les assemblées régionales et provinciales et le congrès national du parti servent, quant à eux, de cadre aux débats et de lieu d'élaboration du programme politique et de la stratégie électorale. En outre, l'organisation du parti est la structure dans laquelle les responsables du parti et les titulaires d'une charge publique sont choisis et rendent compte aux membres du parti.

Dans les démocraties contemporaines, une certaine proportion des dépenses normales des partis concerne la mise en place et la maintenance des structures parfois très étendues nécessaires à l'ensemble des activités de l'organisation du parti. Les aides publiques aux activités opérationnelles peuvent servir à financer le fonctionnement courant des partis. Généralement, ces aides sont fournies sous la forme d'une somme annuelle non affectée. Elles doivent permettre de couvrir le coût de la maintenance de l'organisation du parti, des salaires versés aux employés du parti et, de manière plus générale, les activités extraparlimentaires n'ayant pas d'objectif électoral direct.

Aides en période électorale

Une dimension essentielle de tout système politique démocratique est la concurrence entre des forces politiques opposées. Dans cette optique, les partis politiques et les candidats se soumettent à intervalles réguliers au vote public. Les activités de relation publique en période électorale sont donc une activité politique essentielle. Les élections se tiennent avec une telle fréquence, aux niveaux local, provincial, régional, national et européen et, dans de nombreux pays, à la fois pour les élections législatives et l'élection présidentielle, que les partis font campagne presque toute l'année. C'est dans les périodes qui précèdent immédiatement l'élection que l'activité de

FINANCEMENT PUBLIC

campagne électorale est la plus intense, les partis distribuant des tracts et des affiches, envoyant des courriers aux électeurs, diffusant à la radio et à la télévision des messages politiques, etc. Les progrès technologiques, l'utilisation de moyens de communication de masse et la professionnalisation des campagnes électorales, du fait d'un recours accru à des consultants et à des agences de relation publique, ont sans cesse augmenté le coût des campagnes ces dernières années.

Outre les aides pour les activités opérationnelles, les partis peuvent recevoir une aide directe de l'Etat pour financer les dépenses électorales. Dans ce cas, l'aide comprend généralement une subvention exceptionnelle accordée à chaque parti participant aux élections (à condition qu'il ait obtenu un certain nombre de voix) et servant de manière spécifique à compenser le coût des campagnes électorales. Des aides peuvent être accordées pour le remboursement des dépenses relatives aux campagnes nationales, infranationales, supranationales, ainsi que pour les élections parlementaires et présidentielles.

Aide à l'activité parlementaire

Les partis peuvent aussi recevoir des aides de l'Etat pour soutenir les activités des groupes parlementaires. Dans la plupart des démocraties européennes, l'activité des groupes parlementaires est effectivement soutenue par l'Etat et ce type d'aide est en fait l'une des plus anciennes formes d'aide publique. Souvent, les partis se voient attribuer un montant forfaitaire ainsi qu'une somme déterminée par siège parlementaire.

Des dispositions particulières s'appliquent au Royaume-Uni, où seuls les partis d'opposition bénéficient d'une aide spécifique (appelée *aide Short* à la Chambre des communes et *aide Cranborne* à la Chambre des Lords). Cette aide a pour objectif d'aider les partis d'opposition à remplir leur fonction au parlement, notamment celle de contrôler le gouvernement en place. Elle est utilisée pour financer les recherches des responsables de l'opposition, les services du responsable du groupe parlementaire d'opposition (*opposition Whip*) et le secrétariat du chef de l'opposition.

Bien qu'elles puissent figurer dans la loi sur le financement des partis, les dispositions concernant les aides aux groupes parlementaires sont normalement réglementées par des ordres permanents de la chambre. Les ressources accordées à ce titre ne sont généralement pas considérées comme un financement

FINANCEMENT PUBLIC

des partis et ne sont donc pas versées aux comptes de ces derniers. Toutefois, l'activité parlementaire ne peut être aisément distinguée de l'activité politique du parti. Le travail parlementaire constituant l'une des activités les plus visibles et les plus essentielles d'un parti, il semble logique de considérer le financement de ce travail comme un élément du financement des partis politiques. Le fait que les comptes du groupe parlementaire ne soient pas intégrés dans ceux du parti peut toutefois se révéler problématique dans l'optique de la transparence de la pratique du financement du parti dans son ensemble.

Financement indirect

Outre les aides directes aux activités opérationnelles, aux campagnes électorales et au travail des groupes parlementaires, les partis peuvent recevoir diverses formes de subventions en nature et de financements indirects, notamment sous la forme d'émissions de radio et de télévision gratuites, d'un tarif d'affranchissement réduit ou de divers types d'exonération fiscale. Bien qu'elle ne soit pas directe, cette forme d'aide publique (qui est examinée plus en détail ci-après) aide les partis à mener à bien leurs activités générales et soutient leurs fonctions centrales dans un Etat démocratique.

11

Les partis politiques peuvent recevoir une aide indirecte de l'Etat.

Les Etats peuvent fournir une aide indirecte aux partis sous diverses formes. Ils peuvent prendre en charge le coût des salles de réunion, fournir gratuitement des supports pour les affiches, soutenir les organes de communication des partis, les organisations de jeunes et les instituts de recherche, consentir des rabais sur les services publics (comme les affranchissements), offrir du temps d'antenne gratuitement ou à un tarif préférentiel sur les chaînes de télévision publiques et accorder des allégements fiscaux.

Accès gratuit aux moyens de radiodiffusion et aux médias

Aujourd'hui, l'un des aspects les plus répandus des campagnes électorales est l'attribution de temps d'antenne aux partis politiques pour leur permettre, gratuitement, de faire passer des messages à la radio et à la télévision. Compte tenu de l'importance croissante de la télévision comme moyen de communication politique, ce «temps gratuit» est une subvention en nature vitale, bien qu'il soit difficile de calculer sa valeur commerciale. La méthode et les principes

FINANCEMENT PUBLIC

d'attribution du temps d'antenne gratuit sont généralement semblables à ceux utilisés pour le financement direct : les partis se voient accorder chacun un temps d'antenne identique, ou bien le temps d'antenne est alloué en fonction des résultats obtenus par le parti lors des élections générales précédentes. Afin de satisfaire aux conditions d'une telle aide publique, un parti doit obtenir un pourcentage minimal des suffrages et/ou doit se présenter dans un nombre déterminé de circonscriptions.

Soutien de l'Etat aux groupes parlementaires

Les députés et les groupes des partis représentés au parlement reçoivent souvent des paiements au titre de la recherche, des dépenses de bureau et de l'assistance de secrétariat et administrative, etc. Ces paiements visent généralement à permettre aux différents députés et groupes parlementaires de s'acquitter de leurs mandats législatifs. Une partie de cet argent sera vraisemblablement utilisé à des fins politiques partisans et constitue donc une source supplémentaire de financement public indirect des partis politiques.

Subventions publiques aux fondations politiques

Outre les subventions directes aux partis et aux candidats, dans plusieurs pays (comme l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche), des ressources supplémentaires sont fournies aux fondations politiques ou aux instituts de recherche. Ces organisations sont étroitement liées à un parti politique, sans y être formellement associées, et elles réalisent habituellement des travaux qui bénéficient au parti auquel elles sont apparentées. Elles organisent en général des cours pour former les membres du parti ou les sympathisants au travail politique, peuvent être responsables de recherches sur les politiques ou s'occupent de fournir une aide aux partis frères des pays étrangers.

Le financement de ce type de fondation peut être vu de manière positive et considéré comme justifié et valable, car il représente pour les partis des ressources supplémentaires cruciales et les aide à s'acquitter de leurs fonctions de base dans le système démocratique. Dans la mesure où la participation politique est importante, les partis doivent être en mesure d'organiser des programmes d'éducation politique pour leurs membres et leurs sympathisants. Si les partis doivent proposer d'autres options que celles des fonctionnaires du gouvernement, il leur faut des financements pour pouvoir mener à bien leurs recherches. Le rapport de 1991 de la Commission royale canadienne sur la

FINANCEMENT PUBLIC

réforme électorale et le financement des partis a accepté ces arguments lorsqu'elle a proposé une aide de l'Etat supplémentaire en vue de créer un réseau de fondations des partis au Canada sur la base du modèle européen.

Ceux qui critiquent les fondations des partis avanceront peut-être que leur objectif est d'exploiter les failles juridiques. Etant donné qu'il s'agit d'institutions techniquement autonomes et, par conséquent, indépendantes des partis associés, elles sont en mesure de recevoir des financements publics qui, pour diverses raisons, constitutionnelles ou juridiques, ne peuvent être versées directement par l'Etat aux partis eux-mêmes. Dans cette optique, les fondations des partis permettent de masquer aux électeurs l'ampleur véritable de la dépendance des partis à l'égard des financements publics.

Avantages fiscaux

Un moyen couramment utilisé pour encourager les dons privés aux partis est de les rendre non imposables ou déductibles de l'impôt. Les avantages fiscaux consentis pour les dons et les cotisations d'affiliation représentent un mode de financement mixte, puisqu'ils consistent à encourager le financement privé au moyen d'une subvention du Trésor public qui renonce (en totalité ou en partie) aux recettes fiscales correspondantes. Pour que le système ne favorise pas les donateurs riches, les avantages fiscaux devraient être limités aux dons de petite ou de moyenne importance.

Un système d'avantages fiscaux dans le cadre duquel les dons sont déductibles de l'impôt réduit le montant de l'impôt dû proportionnellement au taux d'imposition marginal du donateur. L'avantage fiscal relatif est donc plus important pour les donateurs à haut revenu. Cela peut poser des problèmes dans l'optique de l'égalité des chances des différents partis politiques. C'est ainsi que, dès 1958, la Bundesverfassungsgericht (Cour constitutionnelle allemande) a déclaré dans un arrêt qu'un avantage fiscal accordé également à tous les partis et donateurs était inconstitutionnel parce que les hauts revenus et les partis émanant le plus souvent de cet électorat en profitaient plus que d'autres. Un système de crédits d'impôt, en revanche, suppose une réduction du montant effectif de l'impôt versé. Contrairement à la déduction fiscale, en conséquence, il est moins sensible aux niveaux de revenu.

Les avantages fiscaux consentis pour les dons politiques peuvent encourager la participation politique et l'engagement dans l'activité d'un parti. Les partis ne

FINANCEMENT PUBLIC

bénéficient pas directement des dégrèvements accordés à leurs membres, mais ils en profitent indirectement du fait que les citoyens sont plus disposés à leur donner de l'argent. Inversement, l'utilisation du système fiscal pour accorder des exonérations aux partis politiques aide directement les partis, mais n'encourage pas les dons à ces derniers.

Dans plusieurs pays, les dons et droits d'adhésion ne donnent lieu à aucun dégrèvement fiscal. On citera comme exemple le Royaume-Uni, où l'idée a été rejetée pour les mêmes raisons que celles invoquées pour rejeter toute forme d'aide publique aux partis politiques.

«Taxes de parti»

Une forme plus controversée de financement indirect est constituée par les cotisations versées par les députés, parfois appelées aussi «taxes de parti». Il s'agit d'une forme de financement par laquelle les députés reversent une certaine part de l'indemnité qu'ils perçoivent en tant que parlementaires au parti qu'ils représentent. Ce système est souvent prévu dans les statuts des partis. Les contributions peuvent être soit volontaires, soit obligatoires. Dans certains cas, ces «taxes de parti» ne sont pas limitées aux députés et s'appliquent aussi aux hauts fonctionnaires ou aux juges qui sont redevables de leur situation au parti dont ils sont membres. Etant donné que la plupart des pays ont commencé à verser des allocations généreuses aux différents députés et groupes parlementaires avant que le financement des partis politiques soit possible, les taxes de parti, et en particulier les contributions des représentants élus, sont une pratique généralisée dans les Etats européens. Il peut s'agir de sommes d'argent importantes, qui constituent une source de revenus non négligeable pour certains partis. En Roumanie, par exemple, le montant que les députés sont tenus de reverser à leur parti peut aller jusqu'à 20 % de leur indemnité.

Dans les pays où il n'existe pas encore d'aides directes aux partis, les contributions financières des titulaires de fonctions publiques sont souvent la seule source de soutien public. En Pologne, où l'aide de l'Etat aux partis n'a été introduite que relativement récemment, les taxes de parti ont acquis une importance spectaculaire. L'intérêt de cette forme de collecte de fonds a été encore accru avec la réforme administrative de 1998, à la suite de laquelle les partis ont considérablement accru le nombre de leurs conseillers locaux. Aujourd'hui, la plupart des parlementaires acquittent une taxe de parti, de

FINANCEMENT PUBLIC

même que les centaines de membres des partis ayant des mandats électifs ou publics, les membres des organes consultatifs et les milliers de conseillers locaux.

Si cette source de financement est parfois considérée comme un don privé, il vaut peut-être mieux considérer qu'il s'agit d'une forme indirecte ou, pour certains, déguisée, de financement public, surtout dans les cas où les députés d'un parti sont obligés de payer ce type de cotisations. La question se pose avec d'autant plus d'acuité lorsque ces «taxes de parti» sont répandues, puisqu'elles seront alors prises en compte par les députés lors de la fixation de leurs indemnités.

Peu d'Etats, s'il en existe dans ce cas, interdisent expressément le financement des partis au moyen de contributions de titulaires de fonctions publiques. En Fédération de Russie, la loi qui interdit ce type de financement par des fonctionnaires va jusqu'à exonérer nommément les députés de ces restrictions, reconnaissant ainsi ouvertement la légalité de ces contributions. Toutefois, la pratique des taxes de parti pose problème du point de vue constitutionnel, car on peut se demander si cette forme de financement est compatible avec la notion de libre exercice du mandat parlementaire. De plus, cette pratique peut représenter une violation des clauses légales de certains pays, comme la Loi fondamentale de l'Allemagne, selon laquelle l'indépendance des députés doit être assurée moyennant une indemnité équitable. Si les députés reversent une somme importante à leur parti, deux conclusions sont possibles: soit leur indépendance est mise à mal, soit le montant qui leur est attribué est nettement plus élevé que nécessaire.

12

Des critères objectifs, équitables et raisonnables devraient être appliqués concernant l'attribution des aides de l'Etat. L'Etat devrait donner à de nouveaux partis les moyens d'entrer sur la scène politique et de concurrencer dans des conditions équitables les partis en place.

Le niveau des aides politiques devrait être calculé sur la base de critères objectifs. Les critères les plus fréquemment utilisés sont le nombre de voix réunies par un parti, le nombre de sièges parlementaires obtenus, ou une combinaison des deux. D'autres critères sont envisageables – le nombre de membres du

FINANCEMENT PUBLIC

parti, par exemple –, bien qu'ils soient moins courants dans la pratique politique. Le financement public devrait permettre à des partis nouveaux et de petite taille de concurrencer sur un pied d'égalité des partis disposant de davantage de ressources. La mesure dans laquelle le système de financement public crée des conditions d'égalité et facilite l'entrée de nouveaux partis dans le système dépend de la méthode d'attribution des aides de l'Etat.

Attribution des aides de l'Etat

De manière générale, deux principes de base peuvent être utilisés pour l'attribution des aides de l'Etat aux partis politiques et aux candidats. Selon le principe de la «stricte proportionnalité», les aides publiques sont allouées par rapport au niveau du soutien dans l'opinion, généralement mesuré sur la base du nombre de voix obtenues par le parti ou le candidat aux élections législatives nationales et/ou le nombre de sièges au parlement. Selon le principe de la «stricte égalité», chaque parti ou candidat reçoit une somme égale d'argent ou une somme forfaitaire (souvent désignée par le terme allemand *Sockelbetrag*), quelle que soit la taille de son électorat ou le nombre de sièges au parlement.

Les Etats utilisent souvent une conjugaison des principes de la proportionnalité et de l'égalité, et peuvent recourir à des systèmes différents pour le financement des activités opérationnelles et des campagnes électorales. Cela aboutit fréquemment à des réglementations très complexes et sophistiquées. En Hongrie, par exemple, 25% de l'argent de l'Etat pour les activités organisationnelles courantes sont répartis également entre les partis qui ont obtenu un siège au parlement, alors que les 75% restants sont distribués sur la base des voix obtenues lors du premier tour des élections au parlement. Ce système se révèle légèrement avantageux pour les petits partis. Un système plus complexe est appliqué en République tchèque, où un montant forfaitaire progressif est accordé aux partis : un parti doit obtenir au moins 3% des voix pour percevoir une aide, qui augmente par tranche de 0,1% des voix entre 3% et 5%. Au-delà, le montant forfaitaire n'augmente plus, bien que les partis reçoivent une somme fixe par an pour chaque siège parlementaire, en sus de la somme forfaitaire.

De manière générale, un système de subventions forfaitaires est à l'avantage des petits partis, qui touchent relativement plus que lorsque l'aide est exclusivement liée au soutien dans l'électorat. Le «principe de l'égalité» rend donc le

FINANCEMENT PUBLIC

système plus avantageux pour les petits partis que le principe de la « stricte proportionnalité ». Il est possible, cependant, de remédier à certains des inconvénients pour les petits partis des systèmes qui allouent l'argent de l'Etat exclusivement sur la base des résultats électoraux. L'Allemagne, par exemple, accorde une somme unitaire plus élevée (0,85 euro) pour les quatre premiers millions de voix obtenues dans les élections fédérales, européennes et régionales que pour les voix suivantes (0,7 euro).

En outre, si le montant des aides de l'Etat n'est pas réglementé par la loi, un système fondé sur le principe de l'égalité peut aussi ouvrir des possibilités de manipulations aux grands partis et donc pénaliser les petits. C'est ce qui s'est passé en Autriche, où le montant forfaitaire versé a été porté de 4 millions de shillings autrichiens en 1975 à 14 millions en 1985, avant d'être ramené à 3 millions en 1987, lorsque le Parti vert a fait son entrée au parlement avec huit députés. Cela montre que les effets positifs pour les petits partis peuvent être annulés par des systèmes où les partis au pouvoir jouissent d'une influence suffisamment importante pour ajuster librement le montant des aides publiques.

Les systèmes électoraux

Les systèmes électoraux varient largement dans les différents pays du monde et il n'y a pas de système électoral pouvant être considéré comme le « meilleur » et adaptable dans tous les cas. En outre, il n'y a pas de normes ni d'objectifs universellement reconnus auxquels les systèmes électoraux devraient adhérer. Cependant, le type de système électoral est important aussi dans le domaine du financement des partis, car il peut avoir une grande influence sur la répartition des aides de l'Etat. Cela est vrai, en particulier, pour les systèmes où l'argent de l'Etat pour les partis est distribué pour partie sur la base du nombre de sièges au parlement.

Lors de la traduction du nombre de suffrages en sièges parlementaires, presque tous les systèmes électoraux tendent à avoir un effet de concentration : le résultat tend à être faussé au profit des grands partis et au détriment des petits, et le nombre des formations représentées au parlement tend à être réduit par rapport au nombre des partis se présentant aux élections. Cela se vérifie que le système électoral soit un système de représentation proportionnelle ou un système à la majorité, bien que l'effet de concentration soit en général plus important dans les systèmes à la majorité.

FINANCEMENT PUBLIC

Tout système de financement des partis qui alloue les ressources financières sur la base des sièges parlementaires incorpore automatiquement l'effet de distorsion du système électoral. Si les niveaux du soutien populaire sont les principaux critères appliqués pour l'attribution des aides de l'Etat, il semblerait plus adapté de se fonder sur le nombre de suffrages (ou une autre mesure directe du soutien populaire, comme le nombre de membres d'un parti), et non sur une mesure indirecte qui incorpore le jeu mécanique du système électoral.

Seuils

L'assujettissement des aides publiques à des seuils constitue un autre instrument législatif permettant d'ajuster ces aides dans une plus ou moins grande mesure en faveur des petits partis. Les seuils servent aussi de limite plus ou moins arbitraire au-dessus de laquelle le soutien populaire est jugé suffisant pour donner droit à une aide publique, évitant ainsi à l'Etat de devoir soutenir chaque parti se présentant aux élections. Les seuils sont généralement exprimés sous la forme d'un certain pourcentage de voix (1 ou 2 % environ) ou d'un nombre minimal de sièges parlementaires (souvent au moins un), ou sous une combinaison des deux. En Autriche, par exemple, des aides annuelles sont fournies aux partis qui détiennent au moins cinq sièges au parlement ou qui ont obtenu plus de 1 % des suffrages. Parfois, bien que ce soit inhabituel, le seuil est exprimé sous la forme d'un nombre absolu de voix. Au Portugal, par exemple, le seuil pour les aides annuelles est de 50 000 voix. En pratique, cela équivaut à environ 0,6 % de l'électorat. Les partis et les listes de minorités linguistiques sont parfois exemptés de l'obligation de respect du seuil pour avoir droit à un financement de l'Etat.

En cas de financement public, celui-ci doit garantir l'égalité des chances à tous les partis politiques. Dans cette optique, il peut s'attirer des critiques s'il est subordonné à des minima de succès électoraux plutôt élevés, comme c'est le cas dans les cantons suisses de Fribourg et de Genève (5 % des voix à l'issue de scrutins proportionnels et 20 % des voix à l'issue de scrutins majoritaires). Pour ce qui est des seuils, la règle générale est que plus le seuil est élevé, moins il sera à l'avantage des petits partis.

Les systèmes qui utilisent le nombre de sièges pour l'attribution des aides publiques incorporent souvent intrinsèquement un seuil un peu plus élevé, qui dépend de la proportionnalité du système. En Espagne, par exemple, la méthode d'attribution des aides de l'Etat pour les dépenses électorales

FINANCEMENT PUBLIC

accentue sensiblement les tendances déjà peu équilibrées du système électoral en établissant un seuil très élevé (3 % des voix au niveau de la circonscription) pour que les partis puissent avoir droit à des aides de l'Etat. Dans ces conditions, les deux grands partis, le Partido Socialista Obrero Español (PSOE) et le Partido Popular (PP), ont recueilli entre 82 et 89 % de l'ensemble des aides électorales entre 1986 et 1996, alors qu'ils ont obtenu entre 65 et 76 % des voix. La distribution faussée des sièges et, par conséquent, de l'argent de l'Etat, est encore plus prononcée pour les élections au Sénat espagnol, en raison du système de scrutin majoritaire. Lors des élections de 1996, par exemple, le parti Izquierda Unida n'a pas obtenu un seul siège à la Chambre haute, et n'a donc reçu aucune indemnisation financière, alors qu'il se situait en troisième position au niveau national par le nombre de ses électeurs (6,8 millions environ).

13

Les aides publiques devraient être limitées à des montants raisonnables. L'Etat devrait faire en sorte que les aides venant du secteur public et/ou des citoyens ne compromettent pas l'indépendance des partis politiques et des candidats.

Liens avec la base et avec l'Etat

Le financement des partis devrait viser à établir un équilibre entre financement privé et financement public de l'organisation interne des partis et de leurs activités extérieures. D'une part, une dépendance exagérée à l'égard des contributions privées peut fausser le processus démocratique en faveur de certains intérêts privés. De l'autre, dépendre excessivement du financement de l'Etat peut contribuer à affaiblir les liens entre les partis et leur électorat. Les partis devraient donc être incités à ne pas négliger la recherche d'une aide financière auprès de leur clientèle électorale, sous peine de perdre leur potentiel de collecte de fonds et de voir se distendre les liens avec la base. L'érosion continue des liens traditionnels avec la société peut miner la légitimité des partis et menacer en fin de compte leur existence même. Le fait qu'une relation trop étroite entre le parti et l'Etat puisse nuire à la légitimité des partis et du système politique est illustré par le cas de l'Italie, où, sous l'effet de la prolifération des scandales de corruption, une majorité écrasante de la population a voté en faveur de l'abolition totale du financement public des partis politiques lors d'un référendum en 1994. Il en va donc de l'intérêt

FINANCEMENT PUBLIC

des partis eux-mêmes et de l'intérêt plus large du système démocratique que des efforts soient faits pour préserver des liens solides entre les partis et la société.

Dans le contexte actuel de désaffection croissante de la société pour la politique des partis et d'une réticence de plus en plus grande à donner de l'argent aux partis politiques, ceux-ci peuvent avoir beaucoup de difficultés à lever des fonds. Les aides publiques peuvent en outre amener les partis à juger inutile la recherche de fonds auprès de sources privées ou volontaires. Le système de financement des partis devrait donc veiller tout particulièrement à éviter que les partis ne deviennent presque entièrement tributaires de l'Etat et il devrait être conçu de façon à ne pas supprimer les principales incitations que les partis ont à établir une relation structurelle avec la société.

Maximum légal des aides publiques

Plusieurs options existent pour assurer un partage harmonieux des fonds privés et des fonds publics dans le financement des partis. L'une d'entre elles consiste à établir un maximum légal pour les aides publiques elles-mêmes afin d'empêcher qu'elles ne prennent de trop grandes proportions. Pour cela, on peut établir un système de financement public dans lequel le montant des aides publiques est réglementé. Au Portugal, par exemple, toutes les aides publiques sont reliées par la loi à une proportion fixe du salaire minimal national (voir encadré 3 ci-dessous). Cela est le cas également pour plusieurs pays de l'Europe postcommuniste, comme la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie et la Slovaquie.

Faute d'une limitation légale des aides publiques aux partis politiques, comme dans les systèmes où le montant des financements est décidé chaque année et financé sur le budget national, rien ou presque n'empêche l'escalade des aides. Même si le montant effectif des financements nécessite l'approbation ultime du parlement, les systèmes dans lesquels les aides ne sont pas établies par la loi donnent aux gouvernements une marge de manœuvre potentiellement plus grande pour ajuster librement les aides publiques à leurs besoins. En Espagne, par exemple, le budget de 1987 a été marqué par une augmentation de 150% des aides aux partis politiques. Si le gouvernement socialiste a eu recours à cette hausse excessive du budget cette année-là, c'est en partie en raison de son implication dans une campagne coûteuse en faveur de l'adhésion à l'Otan, pour laquelle les aides publiques ont été utilisées en partie à titre de compensation. Cela

FINANCEMENT PUBLIC

illustre en outre le fait que, dans le cas de gouvernements composés de membres d'un seul parti et disposant d'une majorité globale au parlement, le parti considéré peut se trouver dans une position bien trop avantageuse s'il dispose d'un pouvoir de décision non réglementé sur le montant des aides publiques.

Encadré 3 : Aides publiques au Portugal

Au Portugal, le financement des partis politiques par l'Etat date de 1977, soit quelques années après le début de la révolution qui a marqué la transition vers la démocratie. Au départ, les aides publiques servaient seulement au financement des activités de fonctionnement courantes des partis politiques. Ce n'est qu'en 1993 que des financements supplémentaires pour les campagnes électorales ont été introduits. Les nouveaux principes applicables au financement par l'Etat ont été inscrits dans une nouvelle loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales adoptée cette année-là.

Au Portugal, toutes les aides publiques, annuelles et électorales, sont, de par la loi, reliées au salaire minimal national. Les aides annuelles destinées à financer les activités courantes des partis sont fondées sur le nombre de voix, les aides reçues par les partis représentant ainsi 1/225 du salaire mensuel minimal pour chaque suffrage obtenu lors de la dernière élection à l'Assembleia da República, le Parlement portugais. En ce qui concerne le remboursement des dépenses électorales, le montant total des aides publiques est fondé sur le salaire minimal légal. Pour les élections nationales et locales, il se chiffre à 2500 salaires minimaux. Pour les élections présidentielles et régionales, il est respectivement de 1250 et 250 salaires minimaux.

Les aides pour les campagnes électorales sont réparties entre les partis participant aux élections, en fonction d'un système qui conjugue les principes d'égalité et de proportionnalité. Pour les élections nationales, 20% sont distribués de façon égale entre les partis et les candidats et les 80% restant sont répartis au prorata des résultats électoraux.

Seuls les partis qui participent aux élections dans au moins 51% des circonscriptions et qui ont obtenu au moins 2% des voix (5% dans le cas des candidats aux élections présidentielles) ont droit au remboursement de leurs dépenses électorales. Le seuil minimal pour pouvoir bénéficier des aides annuelles de l'Etat est actuellement de 50000 voix, soit environ 0,6% de l'électorat.

En fin de compte, c'est évidemment aux partis politiques eux-mêmes qu'il appartiendra de décider du montant des aides de l'Etat. Plutôt que de considérer qu'une augmentation des ressources disponibles est un moyen vers une fin politique, les appels de fonds sont souvent considérés comme une fin en soi. Lorsqu'ils ont le choix entre accroître leur propre revenu (quels que soient les avantages politiques que peuvent en tirer aussi l'un ou l'autre des autres partis politiques) ou approuver des systèmes financiers seulement lorsque ceux-ci leur

FINANCEMENT PUBLIC

donnent un avantage concurrentiel sur les autres partis, c'est souvent la première option que choisiront les partis. Un système de financement public où le montant des aides de l'Etat n'est pas réglementé constitue donc, au pire, le plus sûr moyen vers une escalade de ces aides. Au mieux, il ne contient que quelques incitations empêchant les partis d'être trop généreux avec eux-mêmes.

La réglementation du montant des aides publiques dont peuvent disposer les partis politiques peut donc contribuer à maîtriser les financements publics. Elle peut aussi diminuer le risque que les partis deviennent trop tributaires de l'Etat et négligent leurs liens avec leurs bases électorales.

Financement compensatoire lié

Un autre moyen d'arriver à un équilibre plus équitable entre le financement public et le financement privé, et d'éviter de trop dépendre de quelques grands bailleurs de fonds, est un système de financement compensatoire lié, dans lequel des aides publiques sont fournies (en totalité ou en partie) à condition qu'un montant équivalent soit obtenu sous la forme de dons privés. Le meilleur exemple de ce système est probablement celui de l'Allemagne, où les partis reçoivent 0,38 euro d'aide publique pour chaque euro de contribution privée et où le total des aides de l'Etat aux partis ne peut dépasser la somme des contributions privées.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

14

Le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication de rapports financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution.

L'une des grandes questions qui se posent à propos du financement des partis est celle de savoir comment concevoir des dispositions légales de façon à assurer et encourager la confiance du public dans les partis et le système politique. La transparence des pratiques de financement est cruciale à cet égard. L'absence de transparence en matière de contributions privées, en particulier, peut nuire à la légitimité du processus démocratique. Pour y remédier, les Etats devraient adopter des règles imposant aux partis de publier leurs comptes et de divulguer l'identité des bailleurs de fonds. Outre les règles concernant les limites aux financements publics et privés des partis politiques, afin de renforcer la responsabilité de ces derniers, la législation sur le financement des partis devrait donc inclure des dispositions sur l'obligation pour ceux-ci de publier leurs comptes et sur les mesures contraignantes pour le respect de cette obligation, les comptes devant être assujettis à un contrôle indépendant. En cas de non-respect des obligations, de violations de la loi ou de tentatives de fraude, des sanctions claires et applicables devraient être prévues.

Dans cette optique, il conviendrait de réglementer au moins quatre aspects distincts relatifs à la transparence du financement politique :

- la divulgation des comptes, par des dispositions légales obligeant les partis politiques à communiquer leurs états financiers ainsi que des informations sur le niveau de leurs revenus, avec l'identité des donateurs, et leurs dépenses ;
- la publication des états financiers, par des dispositions légales stipulant que les comptes des partis sont rendus publics et sont notifiés à l'institution compétente ;
- la vérification des comptes, par des dispositions prévoyant l'inspection et le contrôle des comptes des partis par un organisme indépendant ;
- les dispositions légales contraignantes, sous la forme d'un système de sanctions visant à assurer que les dispositions concernant le financement des partis sont respectées, et à imposer des sanctions en cas de violations de la loi.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Les dispositions concernant la transparence, le contrôle et les mesures contraignantes en matière de financement des partis devraient être transcrites en droit public. Dans presque tous les cadres juridiques applicables au financement des partis figurent des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes (voir encadré 4 ci-dessous). Cela est particulièrement le cas si les partis sont habilités à recevoir des financements de l'Etat (encore que certains pays, comme le Danemark, prévoient des exceptions à l'obligation de divulgation d'informations et de présentation des états financiers pour les partis qui ne reçoivent pas de financements publics).

Encadré 4 : Contrôle public des finances des partis

Pays	Loi sur le financement	Divulgation et/ou présentation de rapports	Limitation des dons de personnes privées	Limitation/interdiction des dons des entreprises	Limitation/interdiction des dons de l'étranger	Limitation des dépenses
Albanie	Oui	Non	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Allemagne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Autriche	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Belgique	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Non	Oui (parti/campagne)
Croatie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Danemark	Oui	n/d	Non	Non	n/d	n/d
Espagne	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Estonie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Non
Fédération de Russie	Oui	Oui	Oui	Non	Oui (interdiction)	Oui (parti/campagne)
Finlande	Non	n/d	Non	Non	Non	n/d
France	Oui	Oui	Oui	Oui (interdiction)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Géorgie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
Grèce	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Non	Oui (campagne)

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Hongrie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Irlande	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Italie	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Non
Lituanie	Oui	Oui	Non	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (campagne)
Luxembourg	Oui	Non	Non	Non	Non	n/d
Macédoine	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	Oui*
Moldova	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Norvège	Non	Oui	Non	Non	Non	n/d
Pays-Bas	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Pologne	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Non
Portugal	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Oui (parti/campagne)
République tchèque	Oui	Oui	Non	n/d	Oui (interdiction)	Non
Roumanie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (limitation)	Non
Royaume-Uni	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui (campagne)
Slovaquie	Oui	Oui	Non	Non	Oui (interdiction)	Oui (campagne)
Slovénie	Oui	Oui	Oui	Oui (limitation)	Oui (interdiction)	n/d
Suède	Non	Oui	Non	Non	Non	Non
Suisse	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Ukraine	n/d	Oui	Oui	n/d	Oui (interdiction)	Oui*

Source: d'après Ingrid van Biezen, «Political parties as public utilities», *Party Politics*, 2004, (à paraître).

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Une situation comme celle de la Suisse, où les partis ne reçoivent pas de financements publics et où il n'existe pas de règles en matière de divulgation d'informations ou de publication des états financiers, reste une exception. En Suède également, le respect de l'autonomie interne des partis l'emporte sur le souci d'exercer un contrôle public; il n'est prévu pratiquement aucun contrôle légal ni aucune restriction sur le financement des partis, la politique suédoise en la matière reposant sur des accords volontaires et non sur une législation obligatoire; seules les aides publiques sont assujetties à des dispositions légales. Les Pays-Bas se sont récemment écartés de cette position libérale, la loi de 1999 sur le financement des partis ayant transformé des accords assez vagues et informels en dispositions de droit public.

Dans la pratique, les dispositions légales concernant le détail des renseignements à fournir, la façon dont les états financiers doivent être publiés, les autorités auxquelles les partis doivent rendre compte et les sanctions pouvant être appliquées en cas de violations de la loi varient largement. Différentes lois peuvent traiter d'aspects différents de la question. Les dispositions en matière de transparence et d'exécution légale peuvent être incluses dans la loi sur le financement des partis politiques, des candidats et des campagnes électorales, dans la loi sur les partis politiques ou, lorsque des élections sont en cause, dans la loi électorale. En Allemagne, l'obligation pour les partis politiques de rendre publiquement des comptes quant à leurs finances est même inscrite dans la Constitution.

Souvent, les lois sont trop nombreuses et trop mal appliquées pour que le processus de financement politique soit efficace. En général, il est souhaitable d'éviter que diverses lois et diverses instances chargées de l'exécution des dispositions légales ne s'occupent de différents aspects du financement politique. L'approche la plus efficace consiste à adopter une seule loi qui régleme les relations entre l'argent et la politique, qui prévoit les règles en matière de divulgation d'informations et de publication des états financiers et qui donne à un seul organisme compétence pour faire respecter la loi.

Les règles concernant la divulgation d'informations, la publication des états financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution contraignantes devraient viser à établir un compromis entre rigueur et flexibilité. Il faut éviter des dispositions trop vagues, car alors il n'existe pas de possibilités réelles de mise en œuvre. Inversement, si la règle est trop rigide, les acteurs politiques peuvent considérer qu'elle empiète trop sur leur liberté de manœuvre. Un cadre inutilement détaillé peut en fait encourager les partis et

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

les candidats à se soustraire à la règle de droit et ira donc à l'encontre du but recherché. Cependant, la divulgation de toutes les informations nécessaires, la publication régulière des états financiers, une vérification indépendante des comptes et un système efficace d'exécution des obligations légales sont autant d'éléments indispensables à la transparence du financement politique. La divulgation d'informations exige la tenue systématique d'états financiers, la vérification des comptes, l'accès du public aux comptes et la publicité. Le suivi suppose un organisme de mise en œuvre pouvant s'appuyer sur des sanctions légales et la mise en œuvre exige une autorité forte dotée de suffisamment de pouvoirs judiciaires pour superviser, vérifier, enquêter et, si nécessaire, entamer des procédures légales. Tous ces éléments sont indispensables pour encourager un processus approprié de financement des partis.

15

Le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions obligeant les partis à faire connaître leurs sources de revenu et à fournir un état détaillé de leurs dépenses.

La divulgation d'informations sur les finances des partis est indispensable pour assurer la transparence du financement politique; elle constitue la pierre angulaire de la surveillance publique. Les obligations de divulgation doivent prendre en compte deux éléments. L'un est l'aspiration des agents extérieurs à obtenir des informations sur les soutiens financiers d'un parti (transparence). L'autre est la volonté du donateur de préserver le caractère privé de ses préférences politiques (confidentialité). La législation de la plupart des pays a opté pour une position de compromis, qui privilégie toutefois l'argument de la transparence, et définit une ligne de partage entre les petits dons, qui peuvent être faits sans identification du donateur, et les grands dons, pour lesquels l'identité du donateur doit être divulguée.

Règles en matière de divulgation d'informations

Les règles en matière de divulgation varient beaucoup pour ce qui est des informations qui doivent être divulguées, par qui et à qui. Il est souhaitable que la législation publique à cet égard soit fondée sur les lignes directrices suivantes:

- les dispositions en matière de divulgation d'informations devraient faire une distinction entre les recettes et les dépenses;

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

- les dons au-delà d'un certain seuil devraient être déclarés ;
- les dons devraient être ventilés entre catégories normalisées ;
- les dispositions concernant la divulgation d'informations devraient faire la distinction entre le financement des partis politiques et celui des candidats ;
- elles devraient faire la distinction entre le financement des activités courantes du parti et celui des élections ;
- elles devraient couvrir les finances des partis au niveau national comme au niveau local ;
- ce sont aussi bien les bailleurs de fonds que les partis ou les candidats recevant des dons qui sont responsables de la divulgation d'informations ;
- les états financiers des partis devraient être communiqués à un organisme officiel de vérification des comptes et également publiés.

Transparence ou confidentialité

Dans la plupart des cas, la diffusion d'informations sur les recettes et les dépenses des partis devrait être considérée comme étant dans l'intérêt public. Le principal argument en faveur de l'établissement de règles en matière de divulgation est que celles-ci améliorent la transparence et peuvent empêcher les financements inappropriés. Les formes et les sources du soutien financier peuvent donner aux électeurs des indications sur le type de politiques menées par le parti, ses activités et son style politique, et l'on peut donc raisonnablement attendre que cela influe sur les choix électoraux. Aussi les électeurs devraient-ils être en mesure de savoir qui sont les soutiens financiers des différents partis politiques et des différents candidats pour lesquels ils votent. En outre, la déclaration des dons politiques permet de déceler plus facilement (et donc éventuellement d'éviter) la corruption politique. Si une entité juridique faisait don d'une grosse somme d'argent à un parti politique et, ultérieurement, bénéficiait de décisions favorables de l'Etat ou obtenait un marché public intéressant, l'obligation d'informer le public des contributions politiques devrait permettre plus facilement de faire la lumière sur ces transactions éventuellement douteuses.

Un argument important contre la divulgation d'informations, dont il est difficile de ne pas tenir compte, est que cette pratique constitue une violation injustifiée à la fois du secret de la vie privée au niveau individuel et de l'autonomie des partis politiques en tant qu'associations privées. De ce point de vue, les dons privés aux partis politiques peuvent être considérés comme un moyen d'exprimer un soutien politique ou constituer une forme de participation poli-

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

tique semblable au vote. L'argument ici est que, comme dans le cas d'un vote non secret, la liberté de choix et la participation à la vie politique seront vraisemblablement compromises si les bailleurs de fonds sont contraints de se déclarer ouvertement, car la divulgation d'informations sur les dons politiques obligerait dans les faits les donateurs privés à faire ainsi connaître leur appartenance politique. C'est pour cette raison qu'encore récemment – au milieu des années 1990 – il était possible au Danemark d'effectuer des dons politiques sans que l'identité du donateur soit divulguée.

Il existe trois circonstances particulières dans lesquelles les donateurs potentiels peuvent avoir une raison légitime d'éviter de faire connaître leurs dons politiques aux autorités ou au public. Premièrement, on attend des juges, des fonctionnaires publics, des membres des forces armées, des membres des administrations locales, etc. qu'ils conservent une position de neutralité politique, même s'ils sont habilités à voter et à contribuer à la vie du parti politique. L'obligation de divulgation peut les empêcher de faire des dons. Deuxièmement, les chefs d'entreprise peuvent considérer qu'ils feront l'objet d'une discrimination lors de la passation des marchés publics aux niveaux local et national si l'on sait qu'ils ont soutenu un parti politique ou un candidat particulier. Troisièmement, et probablement ce qui est le plus en contradiction avec les principes d'un système démocratique, les règles en matière de divulgation d'informations peuvent empêcher les contributions aux partis et aux candidats d'opposition dans les pays où il y a un parti dominant, en particulier lorsque l'opposition n'est guère tolérée. Dans ces conditions, les citoyens auront rarement ouvertement le courage de soutenir des candidats d'opposition et la divulgation d'informations favorisera donc fortement le parti ou le régime en place.

Les règles en matière de divulgation d'informations devraient donc représenter un juste milieu entre le besoin de transparence et l'impératif de confidentialité.

16

Les Etats devraient exiger des partis politiques et des candidats qu'ils indiquent dans leurs comptes tous les dons reçus, en précisant leur nature et leur valeur. Les comptes devraient être publiés, du moins sous forme résumée.

Les objectifs de la divulgation sont d'encourager la responsabilisation et de réduire les risques de corruption. Pour favoriser la transparence, il est souhai-

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

table que les sources de revenu des partis soient précisées par la loi. Cela obligerait les partis à faire une distinction entre leurs diverses sources de revenu, notamment les aides publiques, les cotisations des membres, les dons privés, les cotisations des titulaires d'une charge publique, les bénéficiaires des sociétés leur appartenant et les bénéficiaires tirés de biens, les prêts bancaires, les services, etc. Pour ce qui est des dons privés, une distinction devrait être faite entre les contributions des particuliers, celles des personnes morales et les dons anonymes, qui devraient tous être enregistrés séparément. La déclaration des dons privés sous une seule rubrique globale n'est pas favorable à la transparence. Pour améliorer encore la transparence et la comparabilité entre les partis, la présentation des livres et comptes des partis devrait être normalisée.

Depuis 1984, l'Allemagne a adopté, pour les livres et comptes des partis, une présentation qui peut servir d'exemple. Dans les comptes doivent figurer les recettes et les dépenses, le passif et l'actif de l'ensemble de l'organisation du parti à tous les niveaux (y compris les branches locales, le siège dans les Länder et le siège au niveau fédéral). La présentation est normalisée selon des dispositions prescrites par la loi. L'exhaustivité des rapports financiers comme leur présentation normalisée sont des moyens supplémentaires de favoriser un suivi efficace dans le temps et entre les partis.

Seuils

Une législation devrait être adoptée pour promouvoir une indication détaillée des dons privés. La confidentialité devrait prévaloir lorsque les dons politiques sont relativement peu importants, alors que, pour les dons importants, l'identité du donateur devrait être connue de façon à améliorer la transparence et empêcher le financement à des fins de corruption.

L'un des problèmes cruciaux consiste bien entendu à savoir à quel niveau fixer le seuil des dons au-delà duquel l'identité du bailleur de fonds doit être divulguée. En Allemagne, la Cour constitutionnelle a été saisie à plusieurs reprises de cette question. Dans certains pays, même les contributions relativement modestes doivent être détaillées, alors que, dans d'autres, seules les contributions importantes doivent être indiquées séparément. Au Royaume-Uni, une loi adoptée récemment illustre une approche différenciée de la question des seuils (voir encadré 5 ci-après).

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Encadré 5 : Divulgence d'informations et présentation de rapports financiers – L'exemple de la Grande-Bretagne

La nouvelle loi de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums propose une approche différenciée de la question du seuil au-delà duquel l'identité des donateurs politiques doit être divulguée. En outre, elle module les critères en matière de présentation de rapports en fonction du caractère plus ou moins sensible de la période concernée.

Avant l'adoption de cette loi, les partis n'étaient aucunement tenus de publier les noms des donateurs privés. Le Parti travailliste publiait spontanément le nom de ceux qui donnaient plus de 5 000 livres dans l'année, mais sans indiquer le montant du don.

La nouvelle loi prévoit la publication chaque trimestre des noms des donateurs et du montant des dons, au cas où ceux-ci dépassent 5 000 livres, versés en une seule fois ou en plusieurs fois. Si, au cours de la même année, le même donateur verse encore une somme excédant 1 000 livres (en une seule fois ou au total), cette somme doit être enregistrée. Durant une période d'élection nationale au parlement, les rapports sur les dons doivent être présentés chaque semaine. Dans les autres cas, les partis doivent les présenter chaque trimestre.

Certaines obligations sont aussi imposées aux donateurs. Des reçus doivent être conservés pour tout don dépassant 200 livres. De plus, pour éviter que les donateurs ne se soustraient à la règle de la publicité en fractionnant un don en sommes inférieures au seuil des 200 livres, ils sont tenus de faire une déclaration à la Commission électorale lorsque le montant global versé excède 5 000 livres. Les dons de plus de 200 livres effectués par les entreprises privées doivent être déclarés dans le rapport du conseil d'administration.

Un seuil trop élevé peut ne pas être satisfaisant du point de vue de la transparence et de la responsabilité ou de la nécessité de limiter l'influence privée induite sur le financement des partis. Cependant, le seuil ne devrait pas être trop bas, car les rapports financiers seraient alors encombrés de très nombreux détails qui nuiraient aussi à la transparence et à l'accessibilité. Les critiques du système des Etats-Unis, par exemple, où tous les Political Action Committees (PAC) doivent divulguer le nom, l'adresse, la profession et le nom de l'employeur de chaque bailleur de fonds versant des dons de plus de 200 dollars des Etats-Unis par an, avancent que, dans la pratique, ces obligations aboutissent à une telle quantité d'informations qu'il est pratiquement impossible de les exploiter. La divulgation de la totalité des informations fait donc peser une charge administrative sur les partis politiques sans véritablement contribuer à la transparence et à la responsabilité.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Les règles en matière de divulgation d'informations devraient donc représenter un juste milieu entre le besoin de transparence et l'impératif de confidentialité, qui soit à la fois acceptable et pratique. Une solution possible est de considérer que les petits dons constituent une forme de participation politique ou l'expression occasionnelle d'un soutien politique, qui ne saurait constituer un instrument d'influence induue, et de les exempter d'une totale divulgation. La divulgation d'informations devrait commencer au seuil au-delà duquel une contribution individuelle peut être considérée comme de l'argent «intéressé» risquant d'exercer une certaine influence sur les décisions politiques.

Opérations en espèces

Les opérations en espèces ne pouvant pas être contrôlées après coup, le contrôle public du financement des partis sera renforcé si l'obligation est faite de passer par des comptes bancaires pour encaisser les contributions importantes et financer les grosses dépenses. La législation devrait interdire les dons en espèces, en particulier ceux dépassant le seuil légal qui devraient obligatoirement être faits par chèque ou à partir d'un compte bancaire afin de permettre l'identification du bailleur de fonds. Les restrictions sur les transactions en espèces ont aussi l'avantage d'empêcher l'exploitation des failles de la loi sur le plafonnement des dons. Un donateur aisé peut être tenté de contourner la loi en scindant un don important en plusieurs dons plus petits, par exemple. Le passage par des comptes bancaires permet de connaître l'identité, l'adresse et parfois la profession ou l'employeur du donateur. De fréquents dons à partir d'une même adresse peuvent faire penser à des irrégularités, tandis que l'apparition d'un grand nombre de cadres supérieurs d'une même entreprise parmi les donateurs à un parti particulier peut être une indication d'une augmentation des rémunérations devant servir à un don «détourné», ce qui devrait être interdit.

17

Les règles concernant les dons aux partis politiques devraient aussi s'appliquer à tous les niveaux de l'organisation du parti et à toutes les entités qui lui sont liées, directement ou indirectement, ou qui en dépendent.

La législation doit préciser si les obligations de présentation de rapports financiers et de publication ne concernent que le niveau national ou bien également les échelons inférieurs de l'organisation du parti. Dans certains

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

pays, les rapports financiers ne couvrent que les finances du parti central, laissant les partis locaux, les entreprises annexes et les factions indépendantes lever et dépenser des fonds sans obligation de présenter des rapports financiers. Inversement, seuls les candidats (et non les partis centraux) sont traditionnellement tenus de rendre compte de leurs dépenses en Grande-Bretagne. Dans l'un ou l'autre cas, on peut craindre que les partis comme les hommes politiques ne puissent se soustraire à tout contrôle en transférant des éléments sujets à caution d'un budget qui doit être rendu public à un autre qui ne doit pas l'être.

Organisations locales du parti

Pour que les comptes du parti soient complets, ils devraient couvrir non seulement les finances des organes nationaux du parti, mais aussi celles des organisations du parti aux niveaux régional, provincial et local. Alors que les finances du siège central du parti doivent être approuvées par des experts comptables, il est pratiquement impossible aux unités organisationnelles plus petites de se conformer aux mêmes règles. Cela est vrai notamment pour les branches locales, qui dépendent essentiellement de bénévoles et qui n'ont ni les fonds ni les ressources matérielles nécessaires pour appliquer des normes comptables professionnelles. En outre, si les échelons inférieurs de l'organisation du parti sont tenus de présenter des rapports distincts de ceux du parti national, la charge administrative correspondante peut être impressionnante. D'autre part, si le siège national du parti est requis de fournir des informations en provenance des échelons inférieurs de l'organisation, il peut en résulter un niveau peu souhaitable de centralisation et de bureaucratisation des partis politiques.

Il n'y a pas de solution évidente à ce dilemme. Une option possible serait de soumettre les organisations locales du parti à des normes moins strictes. L'inconvénient, dans ce cas, est que les activités au niveau local de même que les transferts de fonds du parti national aux échelons inférieurs seraient ainsi soustraits à un étroit contrôle public, créant des possibilités de pratiques financières illicites. Une autre option serait de dégager l'organisation nationale du parti de la responsabilité de rassembler des statistiques auprès des organisations locales. L'inconvénient, dans ce cas, est que la charge de collecter les informations concernant une multitude d'organisations locales, souvent peu professionnelles, incombera à l'organisme de réglementation, qui ne sera probablement pas convenablement équipé pour une tâche aussi énorme.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Organisations affiliées

Des considérations du même type s'appliquent aux organisations affiliées aux partis politiques, comme les instituts de recherche ou les fondations politiques. Ces organisations sont généralement, du moins formellement, des institutions autonomes et sont en principe indépendantes du parti. Elles sont fréquemment assujetties à un régime de financement séparé, en fonction duquel elles peuvent recevoir de l'argent de l'Etat, par exemple pour mener à bien des activités spécifiques. Les aides de l'Etat aux instituts de recherche ou aux fondations politiques sont souvent versées à la condition de ne pas être utilisées à des fins directement partisans. Dans la pratique, toutefois, on peut supposer avec une assez grande certitude que des transactions financières interviendront fréquemment entre les partis et les organisations affiliées, ce qui peut être contraire à la lettre de la loi. Dans l'idéal, donc, les entités ayant un lien avec les partis politiques devraient être tenues de tenir des livres et registres comptables appropriés afin de faciliter le contrôle public de la légalité de leurs activités financières. Les Etats devraient adopter une législation prévoyant l'enregistrement des dons des entités juridiques aux partis politiques dans les livres et comptes du bailleur de fonds. En outre, par souci d'ouverture et de transparence, les comptes des partis politiques devraient être consolidés de façon à inclure les comptes des entités liées aux partis.

18

Les Etats devraient exiger des partis politiques et des candidats qu'ils publient l'ensemble de leurs comptes à intervalles réguliers. Les partis et les candidats devraient présenter au moins un état récapitulatif de leurs comptes, avec justificatifs des dons et des dépenses.

Par souci de transparence, les obligations légales de divulgation d'informations devraient être liées à l'obligation de présenter des rapports financiers. Cette dernière obligation vise à améliorer la responsabilité des partis politiques et à lutter contre la corruption politique ou l'achat et la vente d'influence. Pour ce faire, quatre critères au moins devraient être appliqués aux rapports financiers :

- ils devraient être publiés en temps opportun ;
- ils devraient être rendus publics ;

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

- ils devraient être détaillés et complets ;
- ils devraient être compréhensibles par tous.

Intervalles entre les rapports

Pour que les rapports soient efficaces, ils devraient être publiés en temps voulu. Il faut, pour cela, que les partis les soumettent à intervalles réguliers. Des règles distinctes devraient être adoptées à cet égard pour les activités opérationnelles et les activités électorales. Pour les dépenses opérationnelles courantes, les rapports financiers devraient indiquer tous les revenus et toutes les dépenses afférents à l'organisation du parti, à l'emploi de personnel rémunéré et à toutes les activités n'ayant pas d'objectif électoral direct. L'établissement de rapports annuels semblerait souhaitable. Chaque parti politique et chaque candidat devraient aussi présenter des rapports spéciaux récapitulant les dépenses directes et indirectes engagées pour les campagnes électorales. Ces rapports spéciaux devraient suivre plus ou moins le cycle électoral. Dans l'idéal, ils devraient être disponibles à temps pour permettre à l'opposant à un candidat, aux autorités et au public de faire leur enquête et de faire connaître publiquement toutes les transactions douteuses avant les élections. Les rapports qui peuvent être différés longtemps après que l'intérêt pour l'élection s'est dissipé n'auront guère de valeur dissuasive. Les Etats-Unis fournissent l'exemple d'une loi particulièrement stricte, qui exige des rapports trimestriels, plus la présentation des comptes vingt jours avant l'élection et trente jours au plus tard après, ce dernier état financier devant être exact jusqu'au vingtième jour après l'élection.

La nécessité de présenter des rapports financiers en temps voulu implique aussi que l'intervalle entre la soumission des comptes du parti à l'autorité compétente et la date de leur publication soit raisonnablement bref. Un exemple négatif à cet égard est celui de l'Espagne. Bien que les partis soient tenus de rendre compte à la Cour des comptes (Tribunal de Cuentas) dans un délai de six mois après la fin de l'exercice budgétaire, la transparence du processus général de financement des partis tend à souffrir des énormes retards de mise en œuvre, les rapports finals du parti n'étant publiés qu'après que la commission parlementaire compétente a adopté les conclusions et recommandations du tribunal. Ainsi, en 1997, seuls les rapports annuels pour la période située entre 1987 et 1992 avaient été publiés dans le *Boletín Oficial del Estado*. Même si les autorités de contrôle ont accès aux rapports financiers des partis, le fait

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

qu'il n'y ait pas de publicité autour de ces rapports implique que le public dans son ensemble n'est pas informé de la situation financière des partis. Cela ne pourra que nuire à la transparence du financement des partis.

Publicité des rapports

L'exemple ci-dessus montre qu'il est aussi déterminant de porter les rapports à la connaissance du public. Cependant, dans certains cas, il n'est pas indiqué clairement que l'obligation de présentation de rapports va de pair avec l'obligation de porter ces rapports à la connaissance du public, comme cela a été le cas en Espagne. Bien que le Tribunal de Cuentas soit autorisé à faire des enquêtes auprès des partis concernant leurs comptes financiers et à exiger des éclaircissements concernant les sources des dons, il n'est pas obligé de publier ces informations dans son rapport final. Aux Etats-Unis, en revanche, la divulgation d'informations, la présentation des états financiers et la publicité sont les pierres angulaires du suivi public du financement politique. La réglementation des Etats-Unis souligne le droit du public de connaître l'origine des soutiens reçus par les candidats et d'en apprécier le bien-fondé.

Obligation de publication

Pour être efficaces, les états financiers devraient être détaillés et complets. Ils devraient présenter un état comptable des dons comme des dépenses du parti. Les sources de revenu et les catégories de dépenses devraient être normalisées et précisées par la loi. Les états financiers devraient être présentés de la même manière, de façon à faciliter les comparaisons dans le temps et entre les partis.

S'agissant de l'obligation de publication, un équilibre doit être trouvé entre la nécessité de donner un tableau complet et détaillé du financement d'un parti et celle de rendre ces informations accessibles aux autres partis intéressés, aux candidats et au public dans son ensemble. Un véritable contrôle des comptes d'un parti exigerait l'accès à une synthèse détaillée de la situation financière du parti. Cependant, ce type de rapport pourrait être trop complexe pour être compris par le citoyen ordinaire. Inversement, si une version abrégée des comptes présentée sous la forme d'un résumé peut être plus facile à comprendre pour le profane, cela suppose inévitablement de synthétiser des comptes très complexes sous forme de comptes simplifiés, avec le risque que des informations cruciales disparaissent.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

Tout système de publication qui s'appuie exclusivement soit sur des comptes complets, soit sur des comptes compréhensibles fera nécessairement obstacle à l'ouverture et à la transparence du financement des partis d'une manière ou d'une autre. Un moyen de trouver un équilibre entre ces obligations apparemment contradictoires est d'adopter une loi qui oblige les partis (ou les autorités compétentes) à présenter deux rapports distincts, l'un détaillé et complet et l'autre résumé, et à exiger que chacun soit publié dans une langue de travail appropriée. En Belgique, par exemple, un résumé des rapports financiers doit être publié au journal officiel alors que les rapports complets figurent dans les dossiers parlementaires. En France, les rapports sur les comptes bancaires des partis doivent être publiés dans leur intégralité dans le *Journal officiel*, alors que les comptes des dépenses des campagnes électorales sont publiés par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques dans une version simplifiée. En Italie, les rapports du parti doivent être publiés dans leur intégralité dans la *Gazzetta Ufficiale*, alors que, dans le même temps, ils doivent aussi être publiés dans deux quotidiens nationaux, dont l'un doit avoir une couverture nationale.

Accessibilité

Le fait qu'aux termes de la loi italienne les états financiers doivent être publiés dans un quotidien national ajoute une nouvelle dimension, plus concrète, à l'accessibilité des comptes des partis : quelle que soit la forme sous laquelle ils sont publiés, ils ne devraient pas être trop compliqués, afin que le public puisse effectivement les comprendre. Il ne suffit donc pas de publier les rapports financiers, il faut aussi qu'ils soient facilement accessibles pour le public et les médias. Un exemple inverse est celui de la République tchèque, où les partis sont simplement tenus de déposer les rapports dans les bureaux du parlement, d'où le problème de l'accès aux rapports pour les citoyens ordinaires, en particulier s'ils ne vivent pas à proximité du parlement, voire n'habitent pas dans la capitale. Par ailleurs, la simple accessibilité des rapports, qu'ils soient publiés dans le journal national, placés sur un site Internet, intégrés dans les dossiers parlementaires ou déposés dans le bureau d'un organisme, n'est pas suffisante pour assurer que ces documents puissent servir de base à un débat public. Ils doivent aussi pouvoir être compris par leurs utilisateurs potentiels.

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

19

Les Etats devraient prévoir un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les partis politiques et les candidats devraient être tenus de présenter régulièrement des comptes à une autorité indépendante.

Le suivi indépendant devrait permettre la surveillance des comptes des partis politiques, notamment de leurs sources régulières de recettes et de dépenses, de leurs dépenses opérationnelles courantes et de leurs dépenses électorales. Dans la plupart des Etats européens, les rapports financiers des partis sont assujettis à une forme ou une autre de contrôle par un organe extérieur, bien que le degré d'indépendance de la commission de contrôle varie. L'autorité et l'autonomie des institutions chargées de contrôler le financement des partis ont de toute évidence une incidence sur l'efficacité de la procédure. En outre, une plus grande indépendance de l'institution de vérification des comptes peut améliorer la confiance du public dans les procédures et contribuer à une plus grande légitimité des partis et du financement politique. Plus généralement, les Etats devraient encourager la spécialisation du personnel dans la lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

Pour ce qui est de l'organisme de contrôle, la législation sur le financement politique devrait déterminer :

- la procédure pour la nomination de ses membres, y compris leur mandat et les mesures permettant de préserver leur indépendance ;
- la définition de leurs pouvoirs et activités spécifiques, notamment l'interprétation des lois pertinentes, la vérification et la publication des comptes des partis, la publication des rapports financiers, la réalisation d'enquêtes sur des violations soupçonnées de la loi ou l'application de sanctions ;
- les violations du droit susceptibles de sanctions et les sanctions spécifiques à appliquer pour différents types de violation ;
- les procédures d'appel contre des décisions de l'autorité.

Vérification indépendante des comptes

Les rapports financiers ne seront vraisemblablement utiles que s'ils font l'objet d'une vérification indépendante des comptes. La Commission fédérale

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

électorale aux Etats-Unis constitue un contre-exemple frappant à cet égard : à l'exception des campagnes présidentielles, les rapports de campagne ne sont vérifiés que si la commission reçoit une plainte signée et notariée et si au moins quatre commissaires votent pour poursuivre l'enquête. Etant donné que la commission est bipartite, c'est-à-dire qu'elle comprend trois démocrates et trois républicains, il n'y a guère de chances que quatre votes puissent être réunis pour enquêter sur d'autres choses que les violations les plus flagrantes par les principaux candidats des partis.

Dans les autres pays, les rapports et états financiers sont souvent réexaminés par des vérificateurs publics des comptes. L'avantage est que ces vérificateurs ont une grande habitude des transactions et comptes financiers complexes et peuvent donc agir en tant qu'experts indépendants sans a priori partisan. Même dans le cas d'une composition moins partisane des institutions de vérification des comptes, la question demeure de savoir qui peut être choisi pour cette fonction et comment les membres seront sélectionnés. En Allemagne, les auditeurs qui ont des liens étroits avec le parti contrôlé ne peuvent pas être désignés pour examiner le rapport financier dudit parti. En Autriche, les auditeurs chargés d'examiner les rapports des partis sont nommés par le ministère des Finances sur une liste de personnes proposées par les partis politiques eux-mêmes, ce qui donne une influence potentiellement importante aux partis sur la composition de l'organisme d'audit. En Belgique, la commission de contrôle est composée d'un nombre égal de membres de la Chambre des députés et du Sénat, et l'on peut donc s'interroger sur son indépendance en tant qu'institution de contrôle. De même, un organe de contrôle composé de représentants de diverses branches de l'exécutif, comme c'est le cas en Fédération de Russie, n'assurerait sans doute pas une indépendance suffisante. Il en va tout autrement en France, où la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, qui est chargée de contrôler le financement à la fois des partis et des campagnes électorales, est composée de membres de diverses institutions indépendantes à l'égard du parlement et du gouvernement (y compris le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour des comptes). Cette composition ne laisse guère de place au doute quant à l'indépendance des membres de la commission.

Il est difficile d'envisager, dans la pratique, une commission de contrôle totalement impartiale et dénuée de tout esprit partisan. Certains organismes ont davantage de garde-fous favorisant une action non partisane ou contrôlent mieux les risques de conflits d'intérêts. Les mesures internes de protection

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

contre l'influence partisane pouvant être exercée, par les partis au gouvernement en particulier, concernent, d'une part, la méthode de sélection des membres de l'organisme d'audit et sa composition et, de l'autre, sa marge de manœuvre. Les juges à la Cour suprême, les vérificateurs publics des comptes et les médiateurs nationaux feront vraisemblablement preuve d'une plus grande impartialité que des personnes nommées pour des motifs purement partisans. La commission d'audit devrait avoir une composition multipartite et comprendre des membres des partis minoritaires et des membres de l'opposition. Les commissaires ne devraient pas pouvoir être exercer un second mandat; ceux titulaires d'un mandat à vie ou ceux nommés pour un seul mandat sont vraisemblablement moins influencés par les intérêts partisans. En outre, il ne devrait pas y avoir de contraintes budgétaires freinant les pouvoirs et limitant la portée des activités de la commission de contrôle dans les cas où celle-ci critique le gouvernement ou un grand parti politique. La commission d'audit doit pouvoir s'acquitter de sa mission sans subir de pression politique et ne devrait pas faire l'objet d'une ingérence du parti dans la nomination de son personnel.

Pouvoir d'investigation

Pour être efficace, l'organisme de réglementation doit aussi être doté d'une capacité autonome de mise en évidence des violations. La Commission fédérale électorale des Etats-Unis fournit un contre-exemple à cet égard, car elle n'a pas d'enquêteurs qui lui soient directement rattachés. Une situation identique se rencontre en Espagne et au Portugal, où les vérificateurs des comptes n'ont guère la possibilité d'enquêter sur les comptes des partis, et doivent se contenter quasi exclusivement des informations que les partis eux-mêmes veulent bien fournir. Aujourd'hui, l'exemple de pouvoir d'enquête le plus élaboré se trouve au Royaume-Uni, où la Commission électorale est habilitée à tout faire (sauf emprunter de l'argent) en vue de faciliter ou favoriser la réalisation de l'une ou l'autre de ses missions.

La nomination d'agents spécialisés du pouvoir judiciaire, de la police ou d'autres autorités compétentes faciliterait beaucoup la lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales. Par ailleurs, un renforcement de la coopération internationale et des échanges d'informations est nécessaire pour favoriser la transparence des mouvements transfrontières de capitaux, et aider les enquêteurs à suivre la trace des fonds et à déterminer

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

les revenus des partis et des candidats. Toutes les enquêtes devraient se dérouler conformément aux principes de confidentialité consacrés par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

Mandat

La législation en matière financière devrait aussi couvrir la question du mandat des vérificateurs des comptes. En Italie, par exemple, ils sont nommés pour toute la durée de la législature. Au Royaume-Uni, les membres de la Commission électorale sont nommés pour une période pouvant aller jusqu'à dix ans, avec la possibilité d'un prolongement de leur mandat. La révocation n'est possible que sur une demande de la Chambre des communes à cet effet, qui ne peut intervenir que si au moins un des motifs de révocation a été rempli. Plus les auditeurs restent longtemps dans leur fonction, plus il est difficile de les remplacer et plus la position de l'institution de vérification des comptes est renforcée. Toutefois, un long mandat des auditeurs, associé à une Cour des comptes relativement peu dynamique et n'ayant guère d'autonomie par rapport aux partis politiques, peut compromettre l'indépendance et la transparence globales du processus de surveillance.

20

Les Etats devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

L'existence et l'imposition effective de sanctions contribuent dans une large mesure à décourager les partis et leurs responsables d'essayer de se soustraire aux règles de la responsabilité publique et de la transparence. Les règles concernant la divulgation d'informations et la présentation de rapports financiers et les dispositions de surveillance et de contrôle n'ont guère d'intérêt si elles sont largement ignorées et si les violations ne sont pas mises en évidence et sanctionnées. Le financement des partis exige donc un système de sanctions concrètes et efficaces conçues pour dissuader les actions illégales et punir les violations de la loi.

Violations de la loi

Les lois relatives au financement des partis politiques restent souvent lettre morte. Dans certains cas, les partis politiques et les candidats font preuve

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

d'indifférence à l'égard de la règle de droit. Parfois, des accords informels de « non agression » existent entre les partis politiques et les candidats, aucun des deux ne souhaitant engager des poursuites juridiques contre leurs opposants politiques par crainte de mesures de rétorsion. Les hommes politiques ont ainsi tendance à fermer les yeux sur les entorses à la loi.

Il arrive aussi que le cadre institutionnel ne crée pas d'incitations suffisantes au respect de la loi, ou que les mécanismes de mise en œuvre ne soient pas suffisamment efficaces. Les commissions de contrôle peuvent ne pas avoir un pouvoir d'enquête suffisant, par exemple parce qu'elles ne disposent pas du personnel qualifié ou des ressources matérielles nécessaires. En outre, le système de sanctions pour les violations de la loi peut être inadapté, de sorte que les acteurs politiques préféreront payer des pénalités relativement peu importantes plutôt que respecter les règles.

Si les attitudes culturelles sont sans doute difficiles à changer, la législation publique sur le financement des partis devrait viser à créer un cadre d'incitations pour assurer le respect de la loi. Pour cela, il faut notamment établir un système efficace de sanctions à appliquer en cas de violations des règles existantes. La législation devrait préciser les différents types de violations, et déterminer qui doit être tenu pour responsable et quelles sont les pénalités à appliquer pour chaque type d'irrégularité.

Dans certains cas, les règles concernant la levée de l'immunité dont jouissent les représentants élus peut nuire à l'efficacité des sanctions. Le GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption), institution du Conseil de l'Europe, a recommandé, dans nombre de ses rapports d'évaluation, que les pays envisagent de réduire la liste des catégories de responsables publics couverts par l'immunité et/ou de diminuer le plus possible la portée de l'immunité. En règle générale, l'immunité devrait être une exception et ne devrait pas être maintenue s'il apparaît que le suspect s'en est servi ou s'est servi de son statut officiel pour obtenir un avantage indu. Il faudrait préciser que l'immunité ne doit pas être utilisée comme un privilège personnel, mais qu'elle est attachée à une fonction particulière.

Types d'infractions

Les types fréquents d'infractions sont le non-respect des plafonds légaux en matière de dons, le dépassement des plafonds des dépenses électorales et la

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

violation des règles en matière de présentation de rapports financiers. Des violations de la loi peuvent aussi intervenir en ce qui concerne l'utilisation du nom ou de l'emblème d'un parti, les règles pour l'enregistrement des candidats désignés et la corruption des électeurs et des autres partis et candidats. Les sanctions possibles pour ces infractions sont la confiscation des dons concernés, les amendes administratives, la privation des financements publics. Dans le cas de violations graves de la loi, les partis et les candidats peuvent se voir priver de leurs charges publiques, voire encourir des peines de prison. Si des actions illégales jettent des doutes sur la validité des résultats des élections, celles-ci peuvent être déclarées nulles.

Pénalités

La loi devra stipuler des sanctions et des pénalités adéquates pour les différentes infractions. Les pénalités peuvent varier depuis des sanctions administratives relativement légères – comme la confiscation des contributions obtenues en violation de la loi ou des réglementations, ou la privation de la totalité ou d'une partie des aides publiques auxquelles a droit le parti ou le candidat – jusqu'à de lourdes sanctions – comme la perte du siège parlementaire ou des poursuites au pénal conduisant à des condamnations ou des peines de prison (voir encadré 6 ci-dessous). Il importe que la loi établisse des sanctions proportionnelles à la gravité de l'infraction et ne pénalise pas une violation mineure, comme le dépassement des plafonds des dons ou des dépenses, par une sanction grave, comme la privation des droits civils ou politiques. Inversement, les violations graves de la loi ne devraient pas être pénalisées trop légèrement.

Afin d'assurer le respect des règles en matière de transparence, des sanctions relativement légères peuvent être établies, notamment des amendes de faible ou moyenne importance. Comme il est souvent relativement aisé d'imposer des amendes assez modérées, les autorités seront d'autant plus incitées à les appliquer. De lourdes sanctions, comme l'emprisonnement ou la perte d'un siège parlementaire, en revanche, conduiront à de si longues batailles juridiques que la mise en œuvre devient particulièrement coûteuse et, de ce fait, la loi sera rarement appliquée. Le problème, avec des sanctions trop sévères, est en outre qu'elles peuvent nuire indûment à des partis et des candidats nouveaux et relativement inexpérimentés. Elles peuvent même décourager de nouveaux acteurs d'entrer sur la scène électorale tout en n'ayant aucune

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

incidence sur les partis établis, qui connaîtront vraisemblablement mieux les moyens de tourner la loi que les partis nouveaux. Un inconvénient de l'approche peu contraignante, toutefois, est qu'elle ne sera vraisemblablement pas suffisante pour assurer le respect des règles par les acteurs politiques, car il leur coûtera sans doute moins de payer une amende relativement peu importante plutôt que de respecter la règle de droit.

Encadré 6 : Sanctions en cas de financements illégaux

- Amendes administratives
- Confiscation des fonds illégaux
- Réduction des aides publiques
- Privation du droit au remboursement des dépenses électorales
- Privation du droit à des financements publics futurs
- Perte du siège parlementaire
- Inéligibilité à un mandat électif
- Inéligibilité à une fonction publique
- Emprisonnement
- Dissolution du parti
- Annulation de l'élection

Responsabilité

Les sanctions peuvent être dirigées aussi bien contre le parti que contre un responsable individuel du parti ou un de ses membres ayant personnellement été impliqué dans des transactions illicites. Le niveau de responsabilité peut varier suivant les pays et dépend dans une certaine mesure de la structure gouvernementale et des institutions politiques de chacun d'entre eux. Dans les systèmes politiques axés sur le candidat, tels que ceux à scrutin majoritaire, les infractions peuvent plus facilement être reliées aux différents candidats. S'il s'avère que des candidats élus se sont rendus coupables de graves violations, ils peuvent se voir priver de leur siège parlementaire. Une telle sanction peut être moins appropriée et plus difficile à mettre en œuvre dans les systèmes de listes à représentation proportionnelle, où c'est le parti et non un candidat

TRANSPARENCE ET MESURES D'EXÉCUTION

individuel qui se présente aux électeurs et où la responsabilité individuelle pour les actions illégales est plus difficile à établir.

Il n'est pas toujours facile, ni même possible, de déterminer qui doit être tenu pour responsable des violations de la loi. Par exemple, des actions illégales peuvent être entreprises au nom d'un candidat ou d'un parti sans leur autorisation explicite. Si la hiérarchie du parti était tenue pour responsable de toutes les actions illégales intervenant à un échelon inférieur, elle risquerait d'être pénalisée pour des actions sur lesquelles, dans la pratique, elle n'a eu aucun contrôle ou que très peu de contrôle. En revanche, si les candidats ou les partis sont essentiellement responsables, la tentation est grande de transférer les responsabilités de façon que les hommes politiques de haut niveau ne supportent aucune conséquence. Le système de sanctions devrait donc déterminer clairement qui doit être tenu pour responsable des différentes infractions à la loi.

Annexe

Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

(adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, conformément à l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe,

Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres;

Considérant que les partis politiques constituent un élément fondamental des systèmes démocratiques des Etats et un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens;

Considérant que le financement des partis politiques et des campagnes électorales dans tous les Etats doit être soumis à des normes, dans un souci de prévention et de lutte contre le phénomène de la corruption;

Convaincu que la corruption représente une menace sérieuse pour l'Etat de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale, qu'elle entrave le développement économique, qu'elle met en danger la stabilité des institutions démocratiques et qu'elle mine les fondements moraux de la société;

Compte tenu des recommandations adoptées lors des 19^e et 21^e Conférences des ministres européens de la Justice (La Valette, 1994, et Prague, 1997, respectivement);

Etant donné le Programme d'action contre la corruption adopté par le Comité des Ministres en 1996;

Conformément à la déclaration finale et au plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, lors de leur 2^e Sommet, qui s'est tenu à Strasbourg, les 10 et 11 octobre 1997;

Tenant compte de la Résolution (97) 24, portant les vingt principes directeurs pour la lutte contre la corruption, adoptée par le Comité des Ministres le 6 novembre 1997, en particulier le principe 15, visant à favoriser des règles sur

le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui découragent la corruption;

Tenant compte de la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques, adoptée le 22 mai 2001 par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe;

A la lumière des conclusions de la 3e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption, ayant pour thème «le trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», qui s'est tenue à Madrid du 28 au 30 octobre 1998;

Rappelant dans ce contexte l'importance de la participation des Etats non membres aux activités du Conseil de l'Europe contre la corruption et se félicitant de leur contribution précieuse à la mise en œuvre du Programme d'action contre la corruption;

Etant donné la Résolution (98) 7, portant autorisation de créer l'Accord partiel et élargi établissant le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO», et la Résolution (99) 5, instituant le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO), institution qui a pour objet d'améliorer la capacité de ses membres à lutter contre la corruption, en veillant à la mise en œuvre de leurs engagements dans ce domaine;

Persuadé que la sensibilisation de l'opinion publique aux questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable au bon fonctionnement des institutions démocratiques,

Recommande aux gouvernements des Etats membres d'adopter, dans leur système juridique national, des normes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, en s'inspirant des règles communes figurant en annexe à la présente recommandation, dans la mesure où des lois, des procédures ou des systèmes offrant des alternatives efficaces et fonctionnant de manière satisfaisante n'ont pas déjà été mis en place, et charge le «Groupe d'Etats contre la corruption – GRECO» de suivre la mise en œuvre de cette recommandation.

Annexe

Règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

I. Sources externes de financement des partis politiques

Article 1 – Soutien public et privé aux partis politiques

Tant l'Etat que ses citoyens sont habilités à apporter leur soutien aux partis politiques.

L'Etat devrait accorder un soutien aux partis politiques. Le soutien de l'Etat devrait se situer dans des limites raisonnables. Le soutien de l'Etat peut être financier.

L'Etat devrait octroyer son soutien selon des critères objectifs, équitables et raisonnables.

Les Etats devraient s'assurer que tout soutien de l'Etat et/ou des citoyens ne porte pas atteinte à l'indépendance des partis politiques.

Article 2 – Définition du don à un parti politique

Le don signifie tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage, de nature économique ou autre, à un parti politique.

Article 3 – Principes généraux relatifs aux dons

- a. Les mesures prises par les Etats, relatives aux dons aux partis politiques, devraient contenir des règles spécifiques :
 - pour éviter les conflits d'intérêts;
 - pour assurer la transparence des dons et éviter les dons occultes;
 - pour ne pas entraver l'activité des partis politiques;
 - pour assurer l'indépendance des partis politiques.
- b. Les Etats devraient :
 - i. prévoir que les dons aux partis politiques, notamment ceux dépassant un plafond établi, soient rendus publics;
 - ii. examiner la possibilité d'introduire des règles fixant des limitations à la valeur des dons aux partis politiques;
 - iii. adopter des mesures visant à prévenir le contournement des plafonds établis.

Article 4 – Déductibilité fiscale des dons

La législation fiscale peut prévoir la déductibilité fiscale des dons aux partis politiques. Cette déductibilité fiscale devrait être limitée.

Article 5 – Dons de personnes morales

- a. Outre les principes généraux relatifs aux dons, les Etats devraient prévoir :
 - i. que les dons de personnes morales aux partis politiques apparaissent dans la comptabilité des personnes morales, et
 - ii. que les actionnaires ou tout membre individuel de la personne morale soient informés de la donation.

- b. Les Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations publiques.
- c. Les Etats devraient interdire aux personnes morales contrôlées par l'Etat ou par les autres collectivités publiques de faire des dons aux partis politiques.

Article 6 – Dons aux entités liées aux partis politiques

Les règles relatives aux dons aux partis politiques, à l'exception de celles qui concernent la déductibilité fiscale – visée à l'article 4 -, devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique.

Article 7 – Dons de sources étrangères

Les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères.

II. Sources de financement des candidats aux élections et des élus

Article 8 – Mise en œuvre des règles de financement des candidats aux élections et des élus

Les règles relatives au financement des partis politiques devraient s'appliquer, *mutatis mutandis*:

- au financement des campagnes électorales des candidats aux élections;
- au financement des activités politiques des élus.

III. Dépenses de campagnes électorales

Article 9 – Limitation des dépenses

Les Etats devraient examiner la possibilité d'adopter des mesures visant à prévenir des besoins excessifs de financement de la part des partis politiques, telles que l'établissement de limitations aux dépenses des campagnes électorales.

Article 10 – Enregistrement des dépenses

Les Etats devraient exiger l'enregistrement de toutes les dépenses, directes ou indirectes, effectuées dans le cadre des campagnes électorales par chaque parti politique, chaque liste de candidats et chaque candidat.

IV. Transparence

Article 11 – Comptabilité

Les Etats devraient exiger que les partis politiques et les entités liées aux partis politiques mentionnées à l'article 6 tiennent une comptabilité complète et adéquate. Les comptes des partis politiques devraient être consolidés pour inclure, le cas échéant, les comptes des entités mentionnées à l'article 6.

Article 12 – Enregistrement des dons

- a. Les Etats devraient exiger que la comptabilité du parti politique indique tous les dons reçus, y compris la nature et la valeur de chaque don.
- b. En cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité.

Article 13 – Obligation de présenter et de rendre publics les comptes

- a. Les Etats devraient exiger que les partis politiques présentent les comptes mentionnés à l'article 11 à intervalles réguliers, au moins annuellement, à l'autorité indépendante mentionnée à l'article 14.
- b. Les Etats devraient exiger que soient rendus publics régulièrement, au moins annuellement, les comptes des partis politiques mentionnés à l'article 11, ou au moins un résumé de ces comptes comprenant les informations exigées par l'article 10 et, le cas échéant, par l'article 12.

V. Contrôle

Article 14 – Contrôle indépendant

- a. Les Etats devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.
- b. Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.

Article 15 – Personnel spécialisé

Les Etats devraient promouvoir la spécialisation du personnel judiciaire, policier et autre, en matière de lutte contre le financement illégal des partis politiques et des campagnes électorales.

VI. Sanctions

Article 16 – Sanctions

Les Etats devraient exiger que la violation des règles relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales fasse l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

Références

- Alexander, Herbert (éd.), *Political Finance*, Beverly Hills, Californie, et Londres, Sage, 1979.
- Alexander, Herbert E. (éd.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.
- Alexander, Herbert E., et Rei Shiratori (éd.), *Comparative Political Finance among the Democracies*, Boulder, Colorado, Westview, 1994.
- Arnim, Hans Herbert von, *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld: Parteienfinanzierung in Deutschland*, Munich, Droemer Knaur, 1996, 2^e éd. rév.
- Biezen, Ingrid van, *Political Parties in New Democracies: Party Organisation in Southern and East-Central Europe*, Londres et New York, Palgrave Macmillan, 2003.
- Biezen, Ingrid van, «Political Parties as Public Utilities», *Party Politics*, à paraître en 2004.
- Burnell, Peter, et Alan Ware (éd.), *Funding Democratisation*, Manchester, Manchester University Press, 1998.
- Castillo, Pilar del, *La Financiación de los Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1985.
- Della Porta, Donatella, et Yves Mény (éd.), *Democracy and Corruption in Europe*, Londres et Washington, Pinter, 1997.
- Della Porta, Donatella, et Alberto Vannucci, *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, New York, De Gruyter, 1999.
- Doublet, Yves, *Le financement de la vie politique*, Paris, Presses universitaires de France, 1997, 2^e éd.
- Doublet, Yves, *L'argent et la politique en France*, Paris, Economica, 1997.
- Ewing, Keith D. (éd.), *The Funding of Political Parties: Europe and Beyond*, Bologne, Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna, 1999.
- Gunlicks, Arthur B. (éd.), *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1993.

Hopkin, Jonathan, «The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics», *Party Politics*, à paraître en 2004.

Heidenheimer, Arnold J., *Comparative Political Finance: the Financing of Party Organisations and Electoral Campaigns*, Lexington, Maryland, Heath, 1970.

International IDEA, *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns*, 2003.

Ikstens, Jānis, et al., «Political Finance in Central Eastern Europe: An Interim Report», *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 2002, n° 1, pp. 21-39.

Katz, Richard S., «Party Organisations and Finance», in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris (éd.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Londres, Sage, 1996, pp. 107-133.

Katz, Richard S., et Peter Mair (éd.), *Party Organisations: a Data Handbook*, Londres, Sage, 1992.

Kotkin, Stephen, et András Sajó (éd.), *Political Corruption in Transition: A Sceptic's Handbook*, Budapest, Central European University Press, 2002.

Landfried, Christine, *Parteifinanzien und Politische Macht: eine Vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA*, Baden-Baden, Nomos, 1994, 2^e éd.

Levi, M., et D. Nelken (éd.), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Cambridge, Blackwell, 1996.

Levush, Ruth (éd.), *Campaign Funding of National Elections in Foreign Countries*, Washington, Law Library of Congress, 1991.

Linton, Martin, *Money and Votes*, Londres, Institute for Public Policy Research, 1994.

Little, Walter, et Eduardo Posada-Carbó (éd.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan, 1996.

Malbin, Michael (éd.), *Parties, Interest Groups, and Campaign Finance Laws*, Washington, American Enterprise Institute, 1980.

Nassmacher, Karl-Heinz (éd.), *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*, Baden-Baden, Nomos, 2001.

Pinto-Duschinsky, ACE (Administration and Cost of Elections) Project – Parties and Candidates, 1999, www.aceproject.org

Rapport du Parlement européen «Proposition pour une Directive du Conseil sur le statut et le financement des partis politiques européens», Commission des questions constitutionnelles (A5-0167/2001) (COM [2000] 898 – C5 – 0081/2001-2001/0011 [CNS]).

Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Sorauf, Frank J., *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1990.

Tsatsos, Dimitris (éd.), *Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich: die Finanzierung der Politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden, Nomos, 1992.

Wewer, Göttrik (éd.), *Parteienfinanzierung und Politischer Wettbewerb: Rechtsnormen, Realanalysen, Reformvorschläge*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990.

Wiberg Matti (éd.), *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political parties in Nordic Countries*, Helsinki, The Finnish Political Science Association, 1991.

Williams, Robert (éd.), *Party Finance and Political Corruption*, Londres, Palgrave Macmillan, 2000.

Documents Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire (2001), Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques

Assemblée parlementaire (2001), Rapport sur le financement des partis politiques (Doc. 9077)

Comité des Ministres (2000), Recommandation Rec(2000)10 sur les codes de conduite pour les agents publics

Commission de Venise (2001), «Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques» (document CDL-INF (2001) 008)

Commission de Venise (2002), «Code de bonnes pratiques en matière électorale: lignes directrices et rapport explicatif» (document CDL-AD (2002) 23)

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (2000), Recommandation 86 (2000) sur la transparence financière des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (2000), Rapport sur «la transparence financière des partis politiques et leur fonctionnement démocratique au niveau régional» (document CPR(7)Rev Part II)

GRECO – Groupe multidisciplinaire contre la corruption, «Programme d'action contre la corruption» (document GMC (96) 95)

GRECO (1998), 3^e Conférence européenne des services spécialisés dans la lutte contre la corruption: «Trafic d'influence et le financement illégal des partis politiques», Madrid, 1998 (document CONF/3 (98) Concl.)

GRECO (2000), Groupe multidisciplinaire contre la corruption, Groupe de travail sur le financement des partis politiques, «Synthèse des réponses des Etats membres et observateurs au questionnaire sur le financement des partis politiques et des candidats», 2000

GRECO (2000), Groupe multidisciplinaire contre la corruption, «Rapport d'activité 1994-2000» (document GMC (2000) 32 Final)

GRECO, «Rapports d'évaluation 2002 – premier cycle», 2002

Publications du projet intégré «Les institutions démocratiques en action»

Vers l'équilibre entre les femmes et les hommes (2002)

ISBN 92-871-4900-3

Le droit de vote individuel des femmes – Une exigence démocratique (2002)

ISBN 92-871-5039-7

Le chemin de la démocr@tie – Le Conseil de l'Europe et la société de l'information (2003)

ISBN 92-871-5136-9

Sous protection rapprochée – Le Conseil de l'Europe et les médias (2003)

ISBN 92-871-5248-9

Pour commander:

E-mail: publishing@coe.int

Site web: <http://book.coe.int>

Pour plus de renseignements sur le projet intégré

«Les institutions démocratiques en action»:

<http://www.coe.int/democracy>

Sales agents for publications of the Council of Europe Agents de vente des publications du Conseil de l'Europe

AUSTRALIA/AUSTRALIE

Hunter Publications, 58A, Gipps Street
AUS-3066 COLLINGWOOD, Victoria
Tel.: (61) 3 9417 5361
Fax: (61) 3 9419 7154
E-mail: Sales@hunter-pubs.com.au
<http://www.hunter-pubs.com.au>

BELGIUM/BELGIQUE

La Librairie européenne SA
50, avenue A. Jonnart
B-1200 BRUXELLES 20
Tel.: (32) 2 734 0281
Fax: (32) 2 735 0860
E-mail: info@libeurop.be
<http://www.libeurop.be>

Jean de Lannoy
202, avenue du Roi
B-1190 BRUXELLES
Tel.: (32) 2 538 4308
Fax: (32) 2 538 0841
E-mail: jean.de.lannoy@euronet.be
<http://www.jean-de-lannoy.be>

CANADA

Renouf Publishing Company Limited
5369 Chemin Canotek Road
CDN-OTTAWA, Ontario, K1J 9J3
Tel.: (1) 613 745 2665
Fax: (1) 613 745 7660
E-mail: order.dept@renoufbooks.com
<http://www.renoufbooks.com>

CZECH REPUBLIC/ RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

Suweco Cz Dovož Tisku Praha
Ceskomoravska 21
CZ-18021 PRAHA 9
Tel.: (420) 2 660 35 364
Fax: (420) 2 683 30 42
E-mail: import@suweco.cz

DENMARK/DANEMARK

GAD Direct
Fiolstaede 31-33
DK-1171 COPENHAGEN K
Tel.: (45) 33 12 72 33
Fax: (45) 33 12 54 94
E-mail: info@gaddirect.dk

FINLAND/FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa
Keskuskatu 1, PO Box 218
FIN-00381 HELSINKI
Tel.: (358) 9 121 41
Fax: (358) 9 121 4450
E-mail: akatilaus@stockmann.fi
<http://www.akatilaus.akateeminen.com>

FRANCE

La Documentation française
(Diffusion/Vente France entière)
124, rue H. Barbusse
F-93308 AUBERVILLIERS Cedex
Tel.: (33) 01 40 15 70 00
Fax: (33) 01 40 15 68 00
E-mail:
commandes.vel@ladocfrancaise.gouv.fr
<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>

Librairie Kléber (Vente Strasbourg)
Palais de l'Europe
F-67075 STRASBOURG Cedex
Fax: (33) 03 88 52 91 21
E-mail: librairie.kleber@coe.int

GERMANY/ALLEMAGNE AUSTRIA/AUTRICHE

UNO Verlag
Am Hofgarten 10
D-53113 BONN
Tel.: (49) 2 28 94 90 20
Fax: (49) 2 28 94 90 222
E-mail: bestellung@uno-verlag.de
<http://www.uno-verlag.de>

GREECE/GRÈCE

Librairie Kauffmann
28, rue Stadiou
GR-ATHINAI 10564
Tel.: (30) 1 32 22 160
Fax: (30) 1 32 30 320
E-mail: ord@otenet.gr

HUNGARY/HONGRIE

Euro Info Service
Hungexpo Europa Kozpont ter 1
H-1101 BUDAPEST
Tel.: (361) 264 8270
Fax: (361) 264 8271
E-mail: euroinfo@euroinfo.hu
<http://www.euroinfo.hu>

ITALY/ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Duca di Calabria 1/1, CP 552
I-50125 FIRENZE
Tel.: (39) 556 4831
Fax: (39) 556 41257
E-mail: licosa@licosa.com
<http://www.licosa.com>

NETHERLANDS/PAYS-BAS

De Lindeboom Internationale Publikaties
PO Box 202, MA de Ruyterstraat 20 A
NL-7480 AE HAAKSBERGEN
Tel.: (31) 53 574 0004
Fax: (31) 53 572 9296
E-mail: books@delindeboom.com
<http://home-1-worldonline.nl/~lindeboo/>

NORWAY/NORVÈGE

Akademika, A/S Universitetsbokhandel
PO Box 84, Blindern
N-0314 OSLO
Tel.: (47) 22 85 30 30
Fax: (47) 23 12 24 20

POLAND/POLOGNE

Główna Księgarnia Naukowa
im. B. Prusa
Krakowskie Przedmieście 7
PL-00-068 WARSZAWA
Tel.: (48) 29 22 66
Fax: (48) 22 26 64 49
E-mail: inter@internews.com.pl
<http://www.internews.com.pl>

PORTUGAL

Livraria Portugal
Rua do Carmo, 70
P-1200 LISBOA
Tel.: (351) 13 47 49 82
Fax: (351) 13 47 02 64
E-mail: liv.portugal@mail.telepac.pt

SPAIN/ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros SA
Castelló 37
E-28001 MADRID
Tel.: (34) 914 36 37 00
Fax: (34) 915 75 39 98
E-mail: libreria@mundiprensa.es
<http://www.mundiprensa.com>

SWITZERLAND/SUISSE

BERSY
Route de Monteiller
CH-1965 SAVIESE
Tel.: (41) 27 395 53 33
Fax: (41) 27 395 53 34
E-mail: bersy@bluewin.ch

Adeco – Van Diermen
Chemin du Lacuez 41
CH-1807 BLONAY
Tel.: (41) 21 943 26 73
Fax: (41) 21 943 36 05
E-mail: info@adeco.org

UNITED KINGDOM/ROYAUME-UNI

TSO (formerly HMSO)
51 Nine Elms Lane
GB-LONDON SW8 5DR
Tel.: (44) 207 873 8372
Fax: (44) 207 873 8200
E-mail: customer.services@theso.co.uk
<http://www.the-stationery-office.co.uk>
<http://www.itsofficial.net>

UNITED STATES and CANADA/ ÉTATS-UNIS et CANADA

Manhattan Publishing Company
468 Albany Post Road, PO Box 850
CROTON-ON-HUDSON,
NY 10520, USA
Tel.: (1) 914 271 5194
Fax: (1) 914 271 5856
E-mail: Info@manhattanpublishing.com
<http://www.manhattanpublishing.com>

Council of Europe Publishing/Éditions du Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

Tel.: (33) 03 88 41 25 81 – Fax: (33) 03 88 41 39 10 – E-mail: publishing@coe.int – Website: <http://book.coe.int>

