

Chapitre 10

Corée

Par M. Heeman Koo

Division de la coopération internationale

Commission électorale nationale de la République de Corée

Cette étude de cas présente le système de financement des partis politiques et des élections en Corée. Elle analyse également le rôle de la Commission électorale nationale en termes de supervision, de suivi et de contrôle de la réglementation électorale.

Définition et principes élémentaires du financement politique

En Corée, la loi sur le financement politique a, depuis son entrée en vigueur en 1965, subi 24 révisions visant à garantir l'équité et la transparence de l'affectation des fonds consacrés à l'activité politique. Selon la loi sur le financement politique, ces « fonds consacrés à l'activité politique » englobent l'argent, les titres et les biens qui sont accordés aux personnes engagées dans des activités politiques, y compris les partis politiques, en sus des dépenses nécessaires à la conduite de leurs activités politiques, notamment les élections.

Pour garantir un financement politique adéquat, veiller à la transparence des fonds et contribuer au développement d'une vie démocratique saine en empêchant les financements politiques illégaux, la loi sur le financement politique établit les principes fondamentaux qui suivent :

- Nul ne saurait accorder ou recevoir des financements politiques qui ne sont pas autorisés par cette loi.
- Les fonds politiques doivent être gérés de manière équitable et justifiable afin d'éviter toute suspicion. Les pièces comptables doivent être accessibles au public.
- Les financements politiques ne doivent être décaissés que pour rembourser les dépenses correspondant à des activités politiques et ne peuvent être accordés pour couvrir des dépenses privées ou à des fins illégales.
- Quiconque consent une contribution politique unitaire dépassant 1,200 USD ou règle une dépense unitaire liée à des activités politiques qui dépasse 500 USD (ou 200 USD pour une dépense électorale) doit effectuer son paiement par chèque, par carte de crédit, par virement bancaire ou par tout autre moyen permettant de vérifier l'identité du donateur ou du contributeur.
- Nul ne saurait accorder des financements politiques au nom de quelqu'un d'autre ou sous une fausse identité.

D'autre part, conformément à l'article 31 de la loi sur le financement politique, les ressortissants étrangers ne sont pas autorisés à effectuer des contributions politiques en Corée. De même, aucune entreprise et aucun groupe, en Corée comme à l'étranger, n'est autorisé à consentir des contributions ou des dons politiques en lien avec des entités et des groupes privés. Cette interdiction est née des montants élevés de fonds illégaux que les partis politiques ont reçu d'entreprises pour couvrir leurs dépenses de campagne lors de l'élection présidentielle de 2002. En août 2005, l'Assemblée nationale de la République de Corée a amendé la loi sur le financement politique de sorte qu'il soit fondamentalement interdit aux entreprises et aux groupes privés d'effectuer des contributions politiques en vue de réaliser des réformes et de résoudre des problèmes en utilisant des fonds politiques illégaux.

Bien que la loi sur le financement politique n'interdise pas explicitement aux agents publics d'effectuer des contributions politiques, la loi sur les partis politiques stipule que les agents publics (sauf dans certains cas) ne sont pas autorisés à adhérer à un parti politique. En outre, la loi sur les agents de la fonction publique d'État interdit aux fonctionnaires, qui ne peuvent adhérer à un parti politique, de mener des activités politiques ; on peut en conclure que les agents publics ne sont pas autorisés à s'acquitter

de cotisations d'adhésion à un parti politique ou à consentir des dons à une association de levée de fonds.

Restriction des financements et des contributions politiques

La loi sur le financement politique autorise tout parti politique à percevoir des frais d'adhésion. Toutefois, elle ne plafonne pas le montant des cotisations pouvant être acquittées par les membres individuels des partis. Lorsqu'une association de levée de fonds lève des fonds politiques pour un membre de l'Assemblée nationale ou pour un candidat briguant un mandat électif, elle est tenue de communiquer les informations personnelles des donateurs qui effectuent des contributions dépassant un certain montant. Les partis politiques, en revanche, ne doivent divulguer que le montant total des cotisations d'adhésion perçues ; de ce fait, le public n'a aucun moyen de se renseigner sur les adhérents qui ont versé des cotisations élevées à leur parti.

Selon les rapports financiers que les partis politiques ont présentés en 2015, le montant total des cotisations d'adhésion versées par les membres des partis s'élevait à 52 millions USD, soit 25.8% du revenu total des partis, qui s'élevait à 201.3 millions USD. Le parti Saenuri, majoritaire en Corée du Sud, a récolté 26.4 millions USD de cotisations d'adhésion, soit 27.0% de son revenu total de 97.6 millions USD. Le parti Nouvelle Alliance politique pour la démocratie a perçu 21.2 millions USD, soit 23.1% de son revenu total de 91.7 millions USD.

Auparavant, les partis politiques étaient autorisés à lever des fonds politiques par l'intermédiaire d'associations de levée de fonds. En 2008, cependant, la révision de la loi sur le financement politique a interdit aux partis de lever des fonds de campagne auprès du public. Les partis politiques qui détiennent des sièges à l'Assemblée nationale ou qui ont obtenu un certain pourcentage de voix lors des précédentes élections peuvent recevoir des subventions de l'État pour couvrir leur fonctionnement et leurs frais de campagne aux élections présidentielles, législatives et locales.

Les candidats qui briguent un mandat électif financent leurs activités politiques et leurs campagnes électorales en puisant dans leurs propres ressources, y compris au moyen d'emprunts bancaires. Les candidats investis par leur parti politique peuvent recevoir et utiliser des fonds provenant du parti en question. Les membres de l'Assemblée nationale et les candidats à une fonction élective (à l'exception des candidats aux élections des conseils municipaux) peuvent désigner une association de levée de fonds. L'association ainsi constituée est autorisée à recueillir des contributions politiques à condition de s'enregistrer auprès de la Commission électorale.

Les associations de levée de fonds peuvent lever des fonds dans la limite de contributions fixée par la loi sur le financement politique. Une association de levée de fonds destinée à un candidat à l'élection présidentielle est autorisée à lever jusqu'à 5% du plafond des dépenses électorales. Pour un membre de l'Assemblée nationale, la limite est fixée à 150,000 USD (ce montant double l'année au cours de laquelle se tiennent les élections nationales) et pour les élections visant à élire les présidents d'autorités locales, elle correspond à 50% du plafond de dépenses électorales. Lorsqu'elles lèvent des fonds, les associations doivent les transférer sans délai aux députés ou aux candidats qui les ont désignées après avoir déduit les dépenses liées à la levée de fonds elle-même.

La limite des contributions qu'un particulier peut consentir à une association de levée de fonds en un an est fixée à 20,000 USD: 10,000 USD par an à une association de levée

de fonds pour un candidat présidentiel, et 5,000 USD par an à une association de levée de fonds pour chaque membre de l'Assemblée nationale ou à un groupe de levée de fonds pour un candidat se présentant à l'élection législative. Les donateurs sont tenus de divulguer leurs noms, leurs dates de naissance, leur adresse, leur profession et leur numéro de téléphone. Cependant, ils peuvent effectuer une contribution anonyme unitaire ne dépassant pas 100 USD et le total de leurs contributions ne doit pas excéder 1,200 USD par an.

Restriction et remboursement des dépenses des fonds de campagne

Outre les dispositions de la loi sur le financement politique, de nouveaux moyens conformes à ladite loi et permettant de lever des fonds électoraux auprès des électeurs ont été introduits à partir de 2010. La même année, un candidat susceptible de se présenter à l'élection au poste de gouverneur de la province de Gyeonggi-do s'est fixé l'objectif de lever 4 millions USD pour couvrir ses dépenses électorales, objectif qu'il a dépassé en quelques jours seulement. Bien que la méthode employée pour y parvenir n'ait pas été prévue dans la loi sur le financement politique, elle a été acceptée, car elle a été assimilée à un emprunt du candidat aux termes d'un accord ouvert conclu avec plusieurs personnes différentes. Le remboursement subséquent des dépenses électorales est l'un des facteurs qui a incité les électeurs à participer à ce mécanisme de financement. Lorsque les candidats déposent le rapport financier de leurs dépenses électorales auprès de la Commission électorale, celle-ci est tenue de rembourser 50% du montant décaissé des frais de campagne aux candidats qui ont obtenu plus de 10% du nombre total de votes exprimés lors de l'élection. Les candidats qui obtiennent plus de 15% du nombre total de votes exprimés peuvent prétendre à un remboursement intégral de leurs dépenses de campagne par la Commission dans les 60 jours qui suivent le jour du scrutin. Grâce à ce remboursement, le candidat a pu rembourser ses donateurs en leur versant des intérêts calculés sur la base du taux d'intérêt en vigueur à l'époque. Autrement dit, cette méthode de levée de fonds permet de rembourser les fonds empruntés aux donateurs pour couvrir les dépenses de campagne grâce au budget de l'État s'il s'agit d'élections législatives ou présidentielles et grâce au budget des pouvoirs locaux dans le cas d'élections locales, en fonction des résultats du scrutin. C'est une méthode fréquemment utilisée par des candidats qui jouissent déjà d'une certaine notoriété mais qui ne disposent pas de fonds suffisants.

En vertu de la loi sur les élections publiques officielles, les « dépenses électorales » englobent l'argent, les biens, les dettes et d'autres éléments possédant une valeur économique qui sont utilisés par un candidat aux fins d'une campagne électorale. Les dépenses décaissées par une tierce partie dans le cadre de la campagne d'un candidat donné relèvent elles aussi des dépenses électorales.

Pour favoriser la tenue d'élections équitables, les pratiques d'achat de voix sont strictement interdites et les candidats qui achètent des voix sont passibles de sanctions très sévères. Afin de réduire l'inégalité des chances dans les campagnes électorales liée aux écarts de moyens financiers entre les candidats, le montant total des dépenses que les partis politiques et les candidats briguant des mandats électifs officiels peuvent décaisser à des fins électorales a été limité.

Avant chaque élection, la Commission électorale est tenue de notifier publiquement les partis politiques et les candidats des plafonds de dépenses électorales qui ont été fixés pour chaque scrutin. Le plafond est fixé en fonction de la population et du nombre de

Eup/Myeon/Dong (districts administratifs) de chaque circonscription, ainsi que du taux de fluctuation des prix à la consommation dans le pays. La méthode de calcul du plafond des dépenses électorales varie selon le type d'élections :

- Élection présidentielle : population \times 0.95 USD
- Élection dans une circonscription législative nationale : 100,000 USD + (population \times 0.20 USD) + (nombre de Eup/Myeon/Dong \times USD 2,000)

La Commission électorale doit calculer le montant des dépenses électorales qui sont approuvées comme dépenses légitimes à partir du rapport financier déposé par les candidats ou les partis politiques. Elle est tenue de rembourser ces dépenses de campagne légitimes au titre du budget de l'État ou du budget des pouvoirs locaux concernés (pour les élections locales) comme suit :

- Les candidats qui obtiennent au moins 15% du total des voix bénéficient du remboursement du montant total des dépenses électorales calculé ci-dessus, tandis que les candidats qui obtiennent entre 10% et 15% du total des voix ne sont remboursés que de la moitié de leurs dépenses électorales.
- Les partis politiques sont remboursés de l'intégralité du montant de leurs dépenses électorales dès lors qu'au moins l'un de leurs candidats est élu à la représentation proportionnelle.

Contributions des fonds politiques *via* la Commission électorale nationale

Les particuliers (y compris les agents publics qui ne sont pas autorisés à consentir des dons politiques à des associations de levée de fonds) peuvent déposer leurs contributions auprès de la Commission afin de soutenir les activités de partis politiques. Le montant des contributions que chaque personne peut consentir est inférieur à 100,000 USD ou à 5% de ses revenus de l'année précédente, le plafond retenu étant le plus élevé des deux. Chaque trimestre, la Commission électorale nationale distribue les fonds politiques déposés au siège de chaque parti politique en fonction de taux de répartition des subventions fixé dans le budget de l'État.

Avant la révision, en 1997, de la loi sur le financement politique, les entreprises et les particuliers pouvaient désigner un parti politique auquel ils souhaitaient faire un don et confier leur contribution à la Commission électorale, ce qui avait pour effet que presque tous les fonds déposés étaient attribués au parti au pouvoir. Sur la demande très ferme du parti d'opposition, la loi sur le financement politique a été révisée et, depuis, les fonds déposés sont distribués aux partis en fonction du nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée nationale et de la proportion de voix obtenues lors des élections publiques officielles, à l'image du taux de répartition des subventions provenant du budget de l'État. Pourtant, ce système de dépôt des fonds politiques a perdu de son utilité dans la mesure où les gens ne confiaient que rarement leur contribution à la Commission électorale puisqu'ils n'avaient plus la possibilité de désigner le parti politique auquel ils souhaitaient donner. C'est ainsi que la loi sur le financement politique a été de nouveau révisée en 2004 afin que les contributions donnent lieu à un abattement d'impôt de 100 USD. Cette révision a encouragé le public à confier de nouveau les fonds politiques à la Commission électorale. En 2014, la Commission électorale nationale a distribué et versé aux partis politiques plus de 4.45 millions USD déposés par 48,186 citoyens.

Subventions publiques des partis politiques

L'article 8 de la Constitution stipule que les partis politiques bénéficient de la protection de l'État et qu'ils peuvent recevoir de l'État des crédits de fonctionnement aux conditions prescrites par ce texte. Conformément à la loi sur le financement de la vie politique, l'État peut ainsi affecter des fonds du budget de l'État aux partis politiques. Le montant des subventions annuelles qui sont accordées aux partis politiques correspond au produit du nombre total de votants éligibles lors de la précédente élection de l'Assemblée nationale et du montant déterminé par la Commission électorale nationale en fonction du niveau de fluctuation des prix à la consommation dans le pays (0.97 USD en 2014). En 2014, environ 38.9 millions USD de subventions ont été répartis à parts égales à chaque trimestre et affectés aux partis politiques éligibles. Les années d'élections présidentielles, législatives ou locales, la Commission électorale nationale devra, avant la date de l'élection, attribuer à chaque parti ayant désigné des candidats des subventions électorales d'un montant équivalant au montant calculé ci-dessus. Lors des élections locales de juin 2014, quatre des partis en lice en reçu des subventions électorales d'un montant d'environ 38.9 millions USD.

Les subventions publiques sont accordées selon les principes suivants : 50% du montant total des subventions sont répartis équitablement et distribués aux partis politiques qui constituent des groupes de négociation à l'Assemblée nationale car ils y détiennent au moins 20 sièges. Les partis politiques qui détiennent entre 5 et 19 sièges à l'Assemblée nationale reçoivent 5% des subventions tandis que les partis politiques qui détiennent moins de 5 sièges à l'Assemblée nationale et qui ont obtenu plus de 2% des voix lors de la précédente élection législative ou plus de 0.5% des voix lors des élections locales nationales reçoivent 2% des subventions. Quant au reste des subventions, la moitié est allouée aux partis politiques en fonction du rapport entre leur nombre de sièges et le nombre total de sièges à l'Assemblée nationale, et l'autre moitié est répartie en fonction du nombre de voix obtenues lors de la précédente élection à l'Assemblée nationale.

D'autre part, pour favoriser la participation politique des femmes, l'État accorde des subventions aux partis politiques qui investissent des candidates aux élections législatives et aux élections aux conseils locaux. Le montant de cette subvention, qui correspond au produit du nombre total de votants éligibles lors de la précédente élection législative par 0.10 USD, est accordé à chaque parti politique en fonction du rapport entre le nombre de candidates qu'il a investies, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale et la part des votes qu'il a remportés lors de la précédente élection législative. En 2010, pour favoriser la participation des personnes handicapées à la vie politique, un système de subvention aux partis politiques qui investissent des personnes handicapées pour concourir aux élections officielles a été mis au point. Les subventions liées à l'investiture par les partis de femmes et de personnes handicapées ne sont destinées qu'à couvrir les dépenses de ces personnes. En 2012, l'État a versé des subventions à deux partis qui avaient recommandé plus de 5% de candidates aux élections législatives, mais n'a pas accordé de subventions liées à l'investiture de personnes handicapées car aucun parti ne remplissait les critères requis en la matière – à savoir désigner au moins 1% de candidats handicapés. Lors des élections locales de 2014, 2.06 millions USD de subventions ont été accordés aux partis politiques qui ont désigné des candidates aux élections des conseils municipaux et provinciaux ainsi qu'aux élections des conseils des Gu/Si/Gun autonomes. De plus, environ 520,000 USD de subventions ont été répartis entre deux partis politiques qui ont investi des candidats handicapés.

Si l'on analyse la part que représentent les subventions de l'État dans le revenu total de chaque parti politique, on constate que les recettes du parti Saenuri qui proviennent de ces subventions s'élevaient en 2014 à 36.3 millions USD environ, soit 37.2% de son revenu total de 97.6 millions USD. Le principal parti d'opposition, la Nouvelle Alliance politique pour la démocratie, a reçu près de 33.8 millions USD, soit 36.9% de son revenu total de 91.7 millions USD. En clair, les subventions nationales constituent la principale composante des recettes totales des partis politiques.

Avantages fiscaux liés au financement politique

Pour encourager les contributions à la vie politique, les partis politiques et les organes de collecte de fonds qui lèvent des fonds de campagne sont exonérés d'impôt sur le revenu et sur les dons. Afin de favoriser les dons aux partis politiques, les personnes ayant contribué pour un montant allant jusqu'à 100 USD peuvent obtenir une exonération d'impôt correspondant au montant total de leur don. Les contributions d'un montant supérieur à 100 USD peuvent bénéficier d'une déduction de revenu imposable à raison du montant du don au-delà de 100 USD.

Recettes et dépenses des fonds politiques que le public peut consulter dans les rapports financiers

Les partis politiques et les groupes de collecte de fonds qui lèvent des fonds politiques ainsi que tous les acteurs politiques qui reçoivent des dons doivent désigner un trésorier et communiquer ses informations personnelles à la Commission électorale. Les recettes et les dépenses de tous les fonds politiques doivent être gérés par le trésorier et lui seul, au moyen d'un compte bancaire préalablement notifié à la Commission.

Le trésorier doit fournir à la Commission un rapport financier présentant les recettes et les dépenses des fonds politiques. Le trésorier d'un candidat briguant un mandat public officiel doit présenter un rapport financier portant sur les recettes et les dépenses dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin (ou dans les 40 jours dans le cas d'une l'élection présidentielle). De plus, les partis politiques doivent présenter un rapport financier présentant les recettes et les dépenses de l'année avant le 15 février de l'année suivante. Si les partis ont concouru à une élection publique officielle nationale, leur rapport financier doit être présenté dans les 30 jours qui suivent le jour du scrutin (ou dans les 40 jours dans le cas d'une élection présidentielle).

Le rapport financier doit contenir une déclaration détaillée des recettes et des revenus des fonds politiques ainsi que les pièces attestant des dépenses telles que des factures, et une copie du relevé d'opérations figurant dans les registres bancaires. Le trésorier des groupes de levée de fonds est tenu de communiquer les informations personnelles des donateurs ayant consenti un don unitaire de plus de 300 USD ou des dons d'un montant global de 3,000 USD en une année (ou 5,000 USD pour les élections présidentielles), ainsi que le montant de leurs dons.

La Commission qui reçoit les rapports financiers doit les conserver, les rendre publics et permettre leur contrôle par le public pendant trois mois en les publiant sur son site internet. Chacun peut demander à la Commission une copie d'un rapport financier portant sur les recettes et les dépenses des fonds politiques.

La Commission examine chaque rapport financier portant sur les recettes et les dépenses des fonds de campagne présentés par un candidat briguant un mandat public

officiel et vérifie qu'il n'y a ni fausse déclaration ni dépense illégale et que le plafond de dépenses n'a pas été dépassé.

Pouvoir d'enquête et contrôle des fonds politiques

Lorsqu'elle soupçonne des infractions à la loi sur le financement politique, la Commission et son personnel peuvent accéder au site ou convoquer le suspect pour enquêter et l'interroger. La Commission et son personnel peuvent également demander que leur soient communiquées les pièces comptables nécessaires à leur enquête et demander aux responsables des établissements financiers de leur présenter des relevés d'opérations bancaires.

Après avoir enquêté sur des infractions présumées à la loi sur le financement politique et lorsqu'il s'agit en effet d'infractions graves, la Commission électorale réfère le dossier aux fins de poursuites. Les contrevenants reconnus coupables d'infractions à la loi sur le financement politique peuvent être sanctionnés par des peines d'amende ou d'emprisonnement sur décision de justice. Selon l'ampleur de la sanction, il est interdit aux contrevenants d'être recrutés ou d'exercer dans la fonction publique pour une durée allant de cinq à dix ans. Lorsque les agents publics sont déjà recrutés ou titularisés, ils peuvent être contraints de démissionner. Au cas où le vainqueur d'une élection est condamné à une peine d'emprisonnement ou à une amende de plus de 1,000 USD, l'élection est invalidée. La Commission électorale peut également imposer des amendes administratives en cas d'infractions mineures à la loi sur le financement politique telles qu'un retard de production des reçus ou des rapports par le trésorier.

Le financement politique illégal est généralement secret, et il est souvent révélé par un rapport ou une information donnée par des personnes concernées ou liées à l'affaire. C'est pourquoi la loi sur le financement politique comporte une disposition visant à protéger et à récompenser les informateurs. Le chauffeur d'un cadre supérieur d'entreprise, par exemple, a rapporté que son employeur avait accordé une contribution illégale de 50,000 USD à un ancien membre de l'Assemblée nationale. La Commission électorale nationale a confirmé cette accusation et a engagé des poursuites qui se sont soldées par une décision de justice sanctionnant l'ancien député pour infraction à la loi sur le financement politique. La Commission électorale nationale a accordé au chauffeur une récompense de 200,000 USD.



Extrait de :

Financing Democracy

Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264249455-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

Koo, Heeman (2017), « Corée », dans OCDE, *Financing Democracy : Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-12-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.