

Chapitre 8

Estonie

Par M. Vello Pettai

Professeur de science politique comparée, Université de Tartu

Membre de la Commission estonienne de supervision du financement des partis

Cette étude de cas présente la loi sur les partis politiques, qui constitue le cadre législatif du financement, de la réglementation et du contrôle des partis politiques et des candidats. Elle présente également la Commission estonienne de supervision du financement des partis, qui est l'organe de gestion des élections chargé de contrôler l'application de la loi sur les partis politiques.

Tableau général

L'Estonie est un pays post-communiste qui a peu à peu mis au point un système intégré de réglementation, de transparence et de contrôle du financement des partis politiques. Ce système est fondé sur l'allocation aux partis de crédits publics de montants généreux ; en revanche, les contributions d'entreprises sont interdites. Les partis sont donc protégés contre tout risque de politique de contrepartie. Toutefois, la question de savoir si ce système a produit un cartel de partis politiques dominants demeure controversée (Pettai, 2013). Il n'a pas non plus empêché certains partis de se livrer à des pratiques de campagne contestables comme l'utilisation des ressources des autorités locales pour conduire des campagnes électorales déguisées. La Commission estonienne de supervision du financement des partis joue un rôle central dans le contrôle des rapports financiers des partis politiques, mais aussi dans les enquêtes et les sanctions concernant les infractions à ces règles. La Commission n'est pas un organe pleinement autonome, puisqu'une majorité de ses membres sont issus des partis politiques eux-mêmes. Au cours de ses quatre premières années d'existence, néanmoins, elle a fait la preuve qu'elle était capable d'échapper à ces pièges et est parvenue à mettre au point une structure de contrôle rigoureuse et efficace.

En Estonie, le financement des partis politiques est régi par la loi sur les partis politiques adoptée dans sa version initiale en 1994 et dont les plus récents amendements datent de 2014. Cette loi régit les partis politiques sous tous leurs aspects, y compris leur fondation, leur enregistrement, leurs règles d'adhésion, leur dissolution et certaines questions de gouvernance interne. En outre, la loi fixe les règles de base du financement des partis ; autrement dit, elle détermine les catégories autorisées de recettes et de dépenses des partis, les règles de divulgation de leur financement et les procédures opérationnelles s'appliquant au principal organe de contrôle du financement des partis, la Commission estonienne de supervision du financement des partis (CESFP). Notons qu'en Estonie, les candidats individuels et indépendants ont également le droit de se présenter aux élections législatives et aux élections locales ; de même, les alliances citoyennes et non partisans peuvent présenter des candidats aux élections locales. Ces deux catégories sont régies par les règles de financement prévues dans la loi sur les partis politiques.

En Estonie, la réglementation du financement des partis est distincte de la gestion des élections. La Commission électorale nationale estonienne supervise l'organisation de toutes les élections, y compris le système propre à l'Estonie de vote électronique. Dans la mesure, cependant, où le financement des partis n'est pas exclusivement lié aux élections et aux campagnes, il a été jugé opportun que le contrôle de ce domaine soit effectué par un organe distinct.¹ Ce point de vue prend aussi sa source dans la manière dont le financement des partis était contrôlé entre le milieu des années 2000 et 2011, c'est-à-dire par une commission parlementaire spéciale de lutte contre la corruption qui n'était composée que de parlementaires. Autrement dit, la principale méthode de contrôle du financement des partis n'impliquait que des représentants des partis, et non pas seulement des experts, des juges et d'autres fonctionnaires indépendants.

Au milieu des années 2000, le financement des partis a suscité un vif intérêt dans l'opinion. Les méthodes mystérieuses auxquelles les partis avaient recours pour financer leurs campagnes électorales ont provoqué plusieurs scandales qui ont été très critiqués dans les médias, et qui ont incité le Chancelier de la justice (ou ombudsman) à déposer une demande spécifique de révision constitutionnelle au motif que l'incapacité du Parlement à mettre au point une réglementation efficace du financement des partis

constituait une violation des principes de bonne gouvernance édictés dans la constitution du pays. Après quatre années de querelles, le Chancelier de la justice a perdu son appel. Cela étant, le débat a fini par donner lieu à un réexamen approfondi de la loi sur les partis politiques.

En avril 2011, la Commission estonienne de supervision du financement des partis a été créée en tant qu'organe de contrôle indépendant (relevant du droit administratif) chargé de recueillir les rapports des partis et les autres rapports sur le financement électoral, de contrôler leur exactitude, d'instruire les plaintes relatives au financement des partis et de prononcer des sanctions administratives, voire de solliciter des amendes pénales lorsque la réglementation du financement des partis avait été enfreinte. Le mandat de la Commission était donc clair : elle devait suivre et contrôler un vaste éventail de questions liées au financement politique.

De plus, la composition de la Commission est plus large que celle de la commission parlementaire de lutte contre la corruption qui supervisait auparavant le financement des partis. La Commission est composée de représentants de chaque parti siégeant au Parlement. (Entre 2011 et 2015, ils étaient quatre ; depuis mars 2015, ils sont six). En outre, ces représentants ne sont pas nécessairement parlementaires ou ministres du gouvernement et, idéalement, ne siègent pas dans les organes dirigeants de leur parti. L'idée est donc que ces représentants exercent en tant qu'individus autonomes, et non comme délégués ou porte-voix des intérêts de leur parti. La Commission comprend également trois experts : l'un est désigné par le Chancelier de la justice, le deuxième par la Commission électorale nationale et le troisième par le Contrôleur aux comptes. La Commission reçoit l'appui d'un conseiller administratif et d'un conseiller juridique.

Au cours de ses quatre premières années d'exercice, la CESFP a bâti un mécanisme efficace et transparent de déclaration financière, établi de nombreux précédents en termes de pouvoir d'enquête et de sanction, et acquis une réputation de crédibilité et d'intégrité aux yeux du public et de la plupart des responsables politiques. Inutile de préciser que le financement politique demeure une question controversée en Estonie, certains partis prônant la réduction drastique des sommes que les partis reçoivent du budget de l'État. De même, la plupart des enquêtes de la Commission ont trait à un parti en particulier (le Parti du Centre), ce qui lui a valu d'être parfois accusée de partialité dans ses activités. Cependant, tous les grands partis estoniens ont un jour ou l'autre été soumis aux contrôles de la Commission, et aucun d'entre eux n'a exprimé le souhait de modifier ou de boycotter le système.

Application pratique de la réglementation du financement politique

Équité des règles du jeu

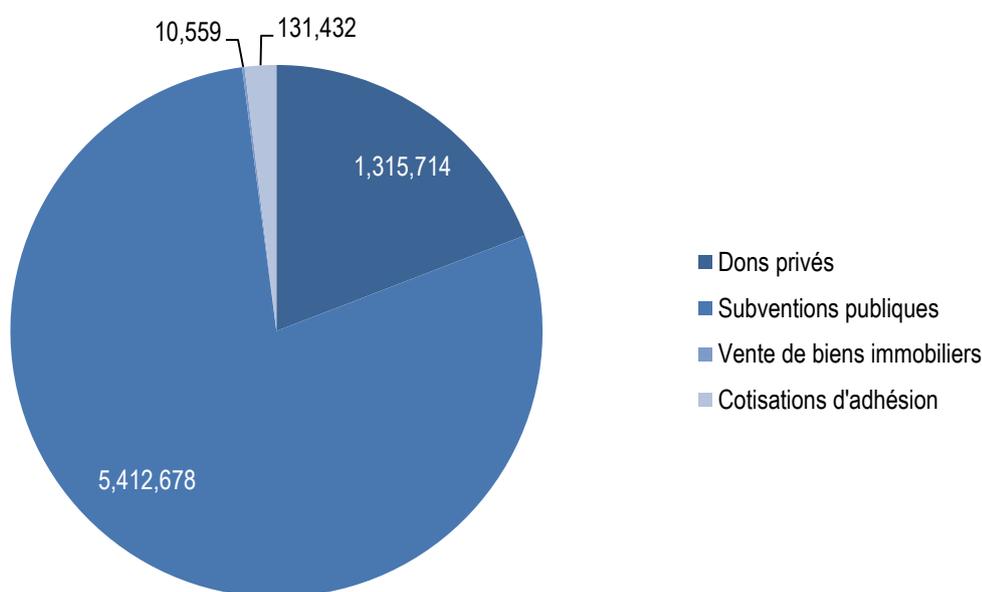
L'Estonie, un pays post-communiste, a développé sa démocratie par étapes au fil des vingt-cinq dernières années. L'un des principaux jalons de ce processus fut la décision prise en 2003 d'interdire aux entreprises privées et aux autres personnes morales d'effectuer des contributions monétaires en faveur des partis politiques et, concomitamment, de tripler le montant du financement public des partis. Cette décision s'appuyait sur l'idée communément admise selon laquelle un financement public élevé des partis politiques permet de les immuniser contre les intérêts privés et particuliers et, du même coup, d'améliorer la gouvernance. C'est pourquoi l'Estonie a instauré le financement public des partis dès 1996 bien qu'à ses débuts, le système soit demeuré modeste et qu'il ait coexisté avec un système de dons de particuliers et d'entreprises.

Lorsque la décision a été prise en 2003 d'interdire le financement d'entreprise, le financement public a été porté de 20 millions de kroons (1.28 million EUR) à 60 millions (3.84 millions EUR). En 2008, ce montant est même passé à 90 millions de kroons (5.75 millions EUR) et, en 2015, le montant total du financement public s'élevait à 5.4 millions.

Cette évolution s'est accompagnée d'une diminution en conséquence de la part du financement privé des partis politiques. Auparavant, les partis tiraient jusqu'à 90% de leurs revenus des adhérents et de mécènes privés (Sikk, 2006, p.74) ; en 2014, environ 80% de leur financement provenaient des crédits de l'État. Par ailleurs, 18% provenaient de contributions de particuliers et à peine 2% des cotisations d'adhésion officielles (Graphique 8.1).

Graphique 8.1. Sources de revenus des partis politiques en Estonie, 2014

En EUR



Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

La question de savoir jusqu'à quel point ce système essentiellement public de financement des partis équilibre les règles du jeu reste ouverte. Tout d'abord, le système répartit les fonds en fonction de la représentation des partis au Parlement et permet donc aux grands partis électoraux de dépenser davantage au cours d'une législature – et, de ce fait, de préserver leur avantage politique. Ensuite, le système a beau prévoir que des fonds soient accordés aux partis non représentés au Parlement, il s'agit toutefois de montants dérisoires par rapport à ceux que perçoivent les partis parlementaires. Jusqu'en 2014, les partis échouant de justesse à atteindre le seuil électoral de 5% ne recevaient qu'une infime fraction du montant alloué aux partis siégeant au Parlement (15,978 EUR contre 320,406 EUR). Les partis n'obtenant qu'entre 1% et 4% des voix, quant à eux, ne recevaient que 9,587 EUR par an. Toutes ces sommes sont à mille lieues du montant (plus de 1 million EUR) qu'un parti recevrait en détenant une vingtaine des 101 sièges du Parlement estonien.

En 2014, un long débat public sur le caractère ouvert du système politique estonien a débouché sur une modification du mécanisme de financement des partis visant à accorder davantage de fonds aux partis non parlementaires.² Toutefois, le montant total du financement public des partis est demeuré inchangé. La question a été au cœur de la campagne menée par un nouveau parti politique, le Parti libre, qui est parvenu à faire élire des députés en mars 2015. L'une de ses principales revendications consistait à diviser par deux le montant du financement accordé aux partis politiques. Après les élections, le Premier ministre Taavi Rõivas a invité ce parti nouveau venu à participer à des négociations en vue de former une coalition. Or, la négociation a précisément échoué sur cette question du financement des partis, et le Parti libre a fini par rejoindre l'opposition.

Lors des élections de mars 2015, les partis et les candidats ont déclaré avoir dépensé environ 6 millions EUR (Koch, 2015 ; CESFP). Ce montant est approximatif et repose sur deux sources. D'une part, les partis sont tenus, un mois après le scrutin, de présenter à la CESFP un rapport détaillant toutes les dépenses électorales personnellement engagées par les candidats se présentant sur des listes de partis ou à titre indépendant. Ces montants figurent dans le Tableau 8.1.

Tableau 8.1. **Dépenses électorales personnellement engagées par des candidats se présentant sur des listes de partis ou à titre indépendant, élections de 2015 au Riigikogu, Estonie**

Catégorie de dépenses	PC	PSD	PR	UPPRP	PL	PPC	Autres partis	Candidats indépendants	Total
Dépenses publicitaires	173 874	40 977	27 598	129 678	6 688	7 465	4 474	4 275	395 031
TV	24 808	240	3 888	19 993	0	0	0	0	48 930
Radio	8 004	6 883	1 239	11 169	230	0	732	0	28 259
Internet	3 838	3 915	1 384	9 561	602	331,2	214	2	19 850
Voie publique	17 825	960	0	2 156	0	1 703	0	0	22 645
Presse écrite	24 354	10 435	7 773	26 145	945	2 313	2 000	4 117	78 085
Documents promotionnels	95 042	18 543	13 313	60 651	4 910	3 117	1 526	156	197 260
Relations publiques	3 890	816	70	0	0	0	0	0	4 776
Publications	0	0	0	18 053	0	0	0	0	18 053
Manifestations	9 193	5 667	643	4 355	0	0	83	4	19 947
Autres dépenses	31 212	10 305	1 933	4 834	564	7 258	147	68	56 325
Total	218 170	57 766	30 245	156 922	7 253	14 723	4 704	4 348	494 134

Légende : PC = Parti du Centre, PSD = Parti social démocrate, PR = Parti de la réforme, UPPRP = Union Pro Patria et Res Publica, PL = Parti libre, PPC = Parti populaire conservateur.

Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

Cela dit, les dépenses personnelles des candidats ne représentent qu'environ 10% des dépenses de campagne réelles. En effet, les partis puisent généralement dans leurs fonds nationaux pour financer la publicité et les manifestations du parti dans son ensemble (publicité à la radio et à la télévision, en particulier). Toutefois, ces montants ne sont pas officiellement comptabilisés comme des dépenses de campagne car il est jugé trop difficile (voire trop arbitraire) d'exiger des partis qu'il lient telle ou telle dépense à une campagne électorale alors que l'activité concernée consiste à faire la promotion du parti en tant que tel. De même, il est difficile de fixer une date à partir de laquelle les dépenses des partis (et les dons, d'ailleurs) doivent systématiquement être associées à une campagne électorale.³ Jusqu'à la mi-2011, les partis estoniens étaient tenus de présenter leurs rapports de financement de campagne. Pourtant, dans la mesure où il n'existait pas de règles homogènes déterminant ce qui constitue une véritable dépense de campagne ou

une source de financement électoral, les rapports étaient de qualité inégale et n'étaient pas vraiment jugés utiles, que ce soit pour agréger les statistiques ou pour obliger les partis à rendre des comptes.

Depuis 2011, les partis doivent simplement présenter des rapports trimestriels et des rapports de dépenses, sachant que l'une des catégories de dépenses devant y figurer concerne « l'activité politique » (en même temps que les coûts administratifs et salariaux de base). C'est dans cette rubrique que les partis intègrent l'essentiel de leurs dépenses de campagne. Il faut donc examiner à quoi ces dépenses dites d'activité politique ont été consacrées au cours du trimestre, voire des deux trimestres précédant une élection, en partant du principe qu'une part de ces fonds correspond à des dépenses de campagne. Le Tableau 8.2 suggère que les quatre grands partis parlementaires ont augmenté les dépenses consacrées aux activités politiques à la fin 2014 et au début 2015. Il ne suffit toutefois pas de faire la somme de ces montants pour rendre compte du volume définitif du financement d'une campagne.

Le mécanisme de déclaration du financement électoral étant encore inachevé en Estonie, il est difficile d'établir la part du financement public et celle du financement privé dont il est fait usage dans les campagnes électorales. En règle générale, l'argent dépensé par les candidats individuels peut être classé dans la catégorie des dépenses de campagne privées. C'est pourquoi le montant approximatif de 500,000 EUR présenté dans le Tableau 8.1 relevait de cette catégorie lors de la campagne de 2015. En revanche, l'argent dépensé par les partis dans leur ensemble provient principalement de leurs subventions publiques, pour partie de dons individuels, dans une moindre mesure des cotisations d'adhésion et, à l'occasion, d'emprunts bancaires (voir Graphique 8.1).

Tableau 8.2. **Dépenses consacrées aux activités politiques par les quatre partis parlementaires d'Estonie, 2014-15**

Parti	2014, 1 ^{er} trimestre	2014, 2 ^e trimestre	2014, 3 ^e trimestre	2014, 4 ^e trimestre	2015, 1 ^{er} trimestre
Parti du Centre	25 814	250 665	20 011	97 668	900 091
Parti de la Réforme	202 661	474 425	168 827	425 923	1 237 593
Union Pro Patria and Res Publica	168 021	550 220	72 925	482 696	1 015 314
Parti Social Démocrate	98 722	252 187	47 836	185 568	879 588

Source: Rapports déposés par les partis auprès de la CESFP.

Les résultats des élections de 2015 ont révélé que même si le système estonien de financement des partis favorise les partis parlementaires établis, de nouveaux partis ont aussi la possibilité de percer pourvu qu'ils bénéficient d'un soutien populaire suffisant. Le Parti libre (mentionné ci-dessus) et un autre nouveau parti, le Parti populaire conservateur, sont entrés au Parlement en remportant respectivement huit et sept sièges. Le Parti libre a explicitement axé sa campagne sur un programme de réforme politique démocratique, tandis que le Parti populaire conservateur a adopté un programme plus eurosceptique tout en appelant tout de même à l'élargissement du système des partis. Le fait qu'à eux deux, ces partis ont récolté près de 17% des voix en n'ayant dépensé que 220,000 EUR au cours de l'année écoulée (contre 7 millions EUR par les quatre partis parlementaires) montre que le système demeure ouvert aux nouveaux venus.

Transparence et responsabilité

Les rapports de dépenses de campagne comme les rapports financiers trimestriels présentés par partis politiques sont relativement détaillés. Pour chacun d'entre eux, les

données doivent être ventilées en plusieurs catégories particulières qui sont présentées dans le Tableau 8.3.

Tableau 8.3. **Catégories d'information devant figurer dans les rapports financiers des partis, Estonie**

Rapports financiers trimestriels		Rapports de dépenses de campagne	
Dépenses	Recettes	Dépenses	Dons
1) Publicité, y compris: TV Radio Internet Voie publique Presse écrite Documents imprimés	1) Cotisations d'adhésion 2) Subvention de l'État 3) Dons individuels 4) Vente de biens immobiliers	1) Coûts administratifs, y compris communications 2) Salaires et traitements versés 3) Dépenses publicitaires par catégorie 4) Coûts de relations publiques 5) Publications 6) Transportation 7) Dépenses de location 8) Manifestations 9) Autres dépenses	1) Les noms d'individus donnant aux partis ou aux candidats individuels

Source: Loi sur les partis politiques (RT I, 12.07.2014, 39), Sections §12¹(8) et (9), §12⁸(9) et (10), §12¹(2), §12⁸(8), respectivement.

De plus chaque ligne correspondant à une recette des partis ou à des dons de campagne en faveur de candidats individuels doit indiquer :

1. la date de réception du don
2. le type de recette (surtout pour les partis : cotisations, fonds alloués par l'État, dons, vente de biens immobiliers)
3. le nom du payeur
4. l'identification personnelle ou le code d'enregistrement du payeur
5. le montant de la recette perçue.

Parallèlement, chaque ligne de dépense doit indiquer :

1. la date de la facture
2. le numéro de la facture
3. le nom du bénéficiaire
4. l'identification personnelle ou le code d'enregistrement du bénéficiaire
5. le type de coût
6. le montant du coût
7. le montant payé
8. le montant à payer
9. la date de paiement.

Enfin, chaque parti doit déclarer à la fin de chaque trimestre la liste de toutes les dépenses encore impayées ainsi que son bilan comptable. Les rapports financiers trimestriels doivent être présentés à la CESFP avant le 10^e jour du mois qui suit la fin du trimestre. Les rapports de dépenses de campagne doivent être déposés un mois au plus tard après l'élection. Tous les rapports doivent être transmis par voie électronique en

utilisant un tableur spécialement préparé par la CESFP. Ils doivent également être signés électroniquement au moyen du système estonien de signature numérique.⁴

L'ensemble du système est rationalisé de telle sorte que les rapports soient rapidement consultables par le public. Généralement, les données sont déjà disponibles sur le site de la CESFP quelques jours avant le délai de dépôt. Des recherches peuvent être effectuées dans la base de données en croisant les catégories d'informations, à commencer par les partis en tant que tels et les différentes élections (y compris chacune des élections municipales) mais en incluant également le noms des donateurs, le noms des bénéficiaires des dépenses ainsi que les catégories de dépenses et de sources de recettes. Les organes de presse consultent régulièrement le site internet de la CESFP et suivent chaque période de dépôt de rapports en tâchant de repérer les nouveaux donateurs particuliers ayant consenti d'importantes contributions ainsi que les données indiquant les grandes tendances (Koch, 2015).

Un dernier niveau de contrôle a trait aux audits annuels que les partis doivent déposer au Registre commercial électronique. Outre les autorités fiscales, qui contrôlent ces rapports, la CESFP les examine également et rend publique une analyse écrite de la santé financière des partis, en appelant l'attention sur ceux d'entre eux qui sont très endettés ou en situation de faiblesse financière et, par conséquent, qui peuvent être politiquement vulnérables.

Inutile de préciser que tout système de déclaration s'accompagne de temps à autre de fausses déclarations. En 2012, le Parti du Centre a fait l'objet de vérifications particulières lorsque son secrétaire général a demandé à la CESFP d'amender un précédent rapport de recettes en y ajoutant une liste de 11,030 EUR en dons que le parti avait reçus à l'automne 2010. Après un examen plus approfondi, les autorités estoniennes ont commencé à soupçonner le secrétaire général du parti, Priit Toobal, d'avoir falsifié les factures certifiant ces dons et, de ce fait, d'avoir blanchi de l'argent en faveur du parti. Le procureur général a porté l'affaire en justice et, en octobre 2014, Toobal a été accusé de falsification de documents. Un an plus tard, néanmoins, l'appel de Toobal devant la Cour suprême d'Estonie était toujours en cours d'instruction.

Intégrité

Le dispositif conçu autour de la CESFP contribue peu à peu à renforcer l'intégrité dans le système de financement des partis. Les rapports financiers des partis ont gagné en crédibilité grâce à des règles particulières de classement et aux procédures de dépôt électronique. Quant à la CESFP, elle a gagné en stature en déclenchant des enquêtes non seulement suite à des plaintes individuelles, mais aussi sur le fondement de reportages dans les médias. Lorsqu'un journal a révélé qu'un membre estonien du Parlement européen utilisait les fonds mis à sa disposition pour louer un bureau à Tallinn et qu'elle le partageait avec le parti estonien auquel elle appartenait, la CESFP a vérifié que cela ne constituait pas une contribution en nature au parti en question. Elle a conclu que parce que la parlementaire européenne payait le même loyer que le parti et qu'elle utilisait réellement ce bureau (même si elle permettait à l'occasion à son parti national de l'utiliser pour y tenir des réunions), il ne s'agissait pas d'une contribution dissimulée au parti.

De même, en novembre 2014, la Commission a enquêté au sujet d'un film de promotion réalisé par le Parti de la Réforme – au pouvoir – dans lequel le Premier ministre, Taavi Rõivas, était représenté marchant sur la piste d'une base aérienne de l'armée estonienne. Les producteurs ont renforcé l'effet produit en surimposant une vidéo

de chasseurs survolant la piste. Cette image provenait d'une autre source sans relation ; il ne s'agit pas d'appareils estoniens. Quoi qu'il en soit, le fait que le Premier ministre ait été filmé en marchant dans une zone militaire dans le cadre d'un film promotionnel en faveur d'un parti politique a suscité des objections au motif qu'il s'agissait d'un abus de biens publics.

Les autorités militaires estoniennes ont tenté d'étouffer la controverse en annonçant immédiatement que d'autres partis pourraient utiliser cette installation militaire s'ils le souhaitent. L'objectif était de se mettre en conformité avec la loi sur les partis politiques, en vertu de laquelle si tous les partis ont accès à une ressource donnée, alors son utilisation n'est pas discriminatoire. Cela étant, le ministre de la défense a fini par interdire l'utilisation de toute installation militaire et c'est à la CESFP qu'il est revenu de décider de la marche à suivre. Suite aux requêtes déposées par plusieurs personnes concernées par l'incident, la Commission a conclu que l'idée de filmer le Premier ministre sur la base aérienne venait du producteur engagé pour ce film et que rien n'indiquait que le cabinet du Premier ministre avait fait pression en faveur de ce choix. Dans ces conditions, la Commission a estimé que le Parti de la réforme n'avait commis aucune faute directe. En revanche, elle a blâmé les responsables de la base aérienne pour avoir initialement autorisé le tournage du film.

Application et contrôle de la réglementation

La Commission estonienne de supervision du financement des partis contribue à l'application et au contrôle de la réglementation à trois niveaux principaux. Le premier a trait à la vérification et à l'analyse des rapports financiers que la CESFP et son personnel conduisent à intervalles réguliers. Le fait que ces rapports soient examinés de manière approfondie est essentiel en termes de crédibilité. La Commission vérifie notamment les cas dans lesquels un parti, par exemple, n'a pas réglé une facture dans les six mois, ce qui laisse soupçonner qu'un accord a été conclu entre le parti et son fournisseur pour masquer cette dépense sous la forme d'une contribution en nature.

Ensuite, la CESFP dispose de pouvoirs étendus lui permettant de demander des informations et documents supplémentaires non seulement aux partis politiques et aux candidats, mais aussi à tout acteur concerné par une enquête. La Commission peut ainsi interroger les prestataires de services à propos des termes, des tarifs et des conditions auxquels ils ont fourni leurs services aux partis, ou leur demander si ces services ont été payés, etc. La Commission peut aussi exiger de consulter des pièces comptables et toute autre donnée pertinente.

Enfin, la Commission peut imposer des pénalités administratives ou demander aux agents chargés de l'application de la loi de prononcer des amendes pénales à l'encontre des individus et/ou des partis qui violent les règles de financement politique. Les pénalités administratives peuvent aller de 500 EUR à 15,000 EUR. En règle générale, elles concernent des candidats indépendants qui n'ont pas déposé leurs rapports de campagne dans les délais prescrits, ou des candidats et des partis qui ne remboursent pas dans les délais des dépenses jugées abusives par la Commission. Les amendes pénales peuvent être prononcées à l'encontre de candidats et de partis qui ont sciemment présenté de fausses informations ou qui n'ont pas déclaré des informations obligatoires à la Commission. Dans ces cas, la Commission réfère la plainte aux autorités d'application de la loi qui engagent alors une procédure pénale.

De façon générale, l'autorité de la CESFP est manifeste, mais cela ne signifie pas que toutes ses décisions sont incontestées. À la fin 2013, la Commission a entrepris de

contrôler une série de campagnes médiatiques (films, banderoles) lancées par la mairie de Tallinn afin de faire la promotion de manifestations et de réalisations spéciales des autorités municipales, campagnes dans lesquelles apparaissait généralement le maire, Edgar Savisaar, ainsi que de nombreux autres membres de son parti, le Parti du Centre, qui étaient tous candidats aux élections municipales d'octobre 2013. La Commission a été contrainte d'enquêter pour établir si ces campagnes d'information du public constituaient ou non des publicités électorales déguisées en faveur du Parti du Centre et de ses candidats en période pré-électorale. Si c'était le cas, le coût des films et des banderoles aurait représenté une contribution en nature accordée par la mairie de Tallinn au Parti du Centre, lequel aurait été contraint de rembourser la commune pour ces dépenses.⁵ Après une période d'enquête, la Commission a décidé d'imposer une pénalité à Savisaar et à plusieurs autres membres du parti en leur ordonnant de rembourser le coût de ces films et de ces banderoles à la commune. Toutefois, Savisaar et ses alliés ont fait appel de ces pénalités devant les tribunaux au motif que les différentes activités concernées relevaient des affaires courantes dont toute commune avait la responsabilité d'informer ses résidents. L'affaire allait avoir des ramifications considérables, car elle contribuerait à établir la jurisprudence concernant la nature des enquêtes à conduire au sujet de campagnes électorales déguisées, et à déterminer si le champ de compétences de la CESFP pouvait s'étendre aussi loin.

Le contrôle se heurte à un autre nouveau défi : l'apparition de campagnes furtives menées par des groupes tiers au cours des élections législatives de 2015. En janvier 2015, une organisation conservatrice de la société civile, la Fondation pour la défense de la famille et de la tradition, a distribué dans plusieurs régions de l'Estonie des prospectus appelant les électeurs à ne pas voter pour certains candidats qui, sous la précédente législature, avaient voté en faveur d'une loi autorisant les couples mixtes, et les encourageant dans le même temps à voter pour trois candidats qui, eux, s'étaient opposés à cette loi.

Si le premier volet du prospectus (la publicité négative) n'enfreignait aucune disposition du droit du financement des campagnes, ce n'était en revanche pas le cas du second, puisque la Fondation y faisait une publicité positive pour certains candidats. En vertu de la loi estonienne, cela pouvait être considéré comme une contribution illégale de campagne que le candidat concerné aurait à rembourser à la Fondation. Interrogé sur cet incident par la presse, la Fondation a déclaré qu'elle n'agissait qu'en tant qu'acteur de la société civile souhaitant diffuser un message politique. En Estonie, toutefois, les fondations sont des personnes morales, une disposition du droit estonien déjà enfreinte par le groupe (puisque'elle interdit aux personnes morales d'effectuer des contributions électorales). Même si cette Fondation avait prétendu qu'elle distribuait ses prospectus sans l'aval ni l'aide des candidats concernés, ceux-ci auraient été tenus responsables, et non la Fondation.

Cette affaire a soulevé d'épineuses questions concernant les candidats qui, à l'avenir, pourraient être exposés au risque que des groupes non partisans s'invitent sans leur accord et sans crier gare dans leur campagne. L'incident lié à cette fondation servira vraisemblablement à mieux prendre conscience que de telles campagnes furtives ne rendent pas forcément service aux candidats et aux partis lorsque ceux-ci, *in fine*, sont contraints de payer le coût des efforts déployés par tel ou tel groupe externe. Pourtant, la décision réglementaire à prendre est loin d'être évidente. En mai 2015, la CESFP étudiait encore le dossier. En août, elle a demandé à la police estonienne d'inculper la Fondation pour un délit constitué de plusieurs infractions à la loi sur le financement. L'autorité policière, néanmoins, a rejeté cette demande, arguant du fait que la Fondation avait inclus

tous les principaux partis en lice sur son prospectus, que l'on ne pouvait de ce fait considérer qu'elle favorisait l'un ou l'autre et qu'en conséquence, il ne s'agissait pas de publicité électorale. La question demeure en suspens.

Défis et risques

Le système estonien de réglementation et de contrôle du financement des partis a peu à peu évolué depuis 20 ans, mais il reste un certain nombre de zones d'ombre auxquelles il faut remédier. D'une part, le système repose solidement sur le principe d'un financement public élevé des partis à raison d'environ 5.4 millions EUR par an. Rares sont les Estoniens qui défendent l'abandon du financement public, mais ils sont nombreux à se demander si un tel montant se justifie. Et pour cause : les partis dépensent l'essentiel de cet argent lors des campagnes électorales, au point de dépenser près de 7 EUR par électeur pour diffuser leur message. Certains estiment que c'est excessif. Le plafonnement des dépenses de campagne n'a jamais été sérieusement envisagé en Estonie.

D'autre part, la méthode de contrôle repose sur l'association de représentants des partis et de représentants non partisans. La participation d'experts aux travaux de la CESFP par l'intermédiaire d'autres institutions publiques est généralement jugée pertinente, mais reste à savoir si la prison (le système de financement des partis) n'est pas gardée par les détenus eux-mêmes (les partis). Compte tenu, de surcroît, du fait que le nombre de représentants des partis a été porté à six en avril 2015 (en plus des trois experts), il faut impérativement veiller à ce que la Commission ne se concentre pas seulement sur les intérêts des partis. Le premier président de la Commission, Ardo Ojasalu (du parti social-démocrate) en a fait une priorité, avec le soutien d'un personnel très investi.

En 2016, le Parlement devra renouveler le mandat de la CESFP. Il se peut qu'il adopte à cette occasion plusieurs amendements à la loi sur les partis politiques pour clarifier certaines questions de procédure qui restent en suspens. À ce stade, la version initiale de la loi sur les partis politiques de 1994 a été amendée près de 30 fois et mériterait d'être entièrement réécrite pour exposer avec clarté le système actuel. D'autre part, le Parlement devra procéder à l'examen du financement de la CESFP elle-même. À sa création, la Commission ne s'attendait pas à devoir préparer des dizaines de documents juridiques, surtout dans les affaires où ses décisions sont portées en justice par des plaignants. Ces trois dernières années, ses dépenses de représentation juridique ont considérablement augmenté. Il faut absolument veiller à ce que les partis représentés au Parlement soutiennent le financement de la CESFP afin qu'elle puisse poursuivre ses travaux.

Notes

1. En Estonie, la toute première procédure de déclaration des financements de campagne (adoptée en 1995) obligeait les partis à communiquer à la Commission électorale nationale le montant approximatif des dépenses et des sources de financement électoral, dépenses sur lesquelles elle n'avait toutefois aucun pouvoir officiel de contrôle et de supervision. Elle se contentait de recevoir les déclarations et de les archiver.
2. Ainsi, les partis recevaient 30,000 EUR s'ils avaient obtenu 2-3% des voix lors des élections législatives, 60,000 EUR s'ils en avaient obtenu 3-4% et 100,000 EUR s'ils en avaient obtenu 4-5%.
3. Les élections sont officiellement convoquées par le président de la République trois mois avant le jour du scrutin. Cela étant, cette convocation n'est généralement qu'une formalité constitutionnelle et n'a guère de rapport avec la date à laquelle les partis commencent à engager des dépenses de campagne.
4. Il est arrivé que cette disposition pose problème, parce que certains candidats indépendants ne disposaient pas d'une pièce d'identification à puce, nécessaire pour effectuer une signature numérique, ou parce qu'ils ne parvenaient pas à utiliser le tableur électronique. Dans ces cas, le personnel de la CESFP s'est rendu disponible pour aider les candidats à remplir le formulaire dans les locaux de la Commission à Tallinn, ou il a accepté de recevoir un rapport de financement de campagne présenté sur papier simple.
5. Il n'appartenait pas à la Commission de déterminer si Edgar Savisaar ou d'autres responsables municipaux avaient abusé des crédits de la mairie en faisant faire ces films et ces banderoles si peu de temps avant une élection. Elle devait plutôt décider si ces dépenses municipales pouvaient être interprétées comme des dépenses de campagne illicites. En janvier 2015, l'Office national d'audit estonien a publié un rapport dans lequel il estimait que la mairie de Tallinn avait systématiquement utilisé l'argent de la ville pour organiser plusieurs campagnes d'information du public juste avant les élections municipales de 2013, campagnes qui impliquaient des membres éminents du Parti du Centre. Toutefois, l'Office ne pouvait que produire une simple analyse de la situation ; il appartenait à la CESFP de prononcer des sanctions.

Références

- Koch, Tuuli (2015), “Erakonnad käivad, käsi pikas, riigi poole. Aga ise?” *Postimees*, 15 avril, p. 4.
- Pettai, Vello (2013), “The contribution of party law and regulation to party system stabilization: The case of Estonia”, document présenté à la 20^e Conférence internationale des européanistes, Amsterdam.
- Sikk, Allan (2006), “Highways to power: New party success in three young democracies”, mémoire de doctorat, Université de Tartu, Tartu.
- Sikk, Allan et Riho Kangur (2008), “Estonia: The increasing costs and weak oversight in party finance”, in Roper, Steven. D. et Janis Ikstens (éditeurs), *Public Finance and Post-Communist Party Development*, Ashgate, Hampshire, pp. 63-76.



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 :

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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-10-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.