

## Chapitre II

### Mexique

Par M. Rafael Riva-Palacio

Directeur de la liaison et de la coopération internationale

Institut électoral national du Mexique (INE)

*Cette étude de cas présente la législation relative au système politique mexicain et son cadre d'application. Elle renseigne également sur le financement public et privé des partis politiques, des candidats et des campagnes. Ce chapitre comprend des informations issues de documents élaborés par l'Unité des affaires internationales de l'Institut électoral national du Mexique.*

## Introduction

L'application de la réglementation des procédures de financement et de contrôle des partis politiques a toujours été problématique au fil des réformes électorales qui ont jalonné l'histoire du Mexique au siècle dernier.

En 1986, les partis politiques ont obtenu le droit constitutionnel de recevoir des financements publics pour couvrir les activités qu'ils conduisent en vue d'accomplir leurs missions.

Depuis, la législation électorale a fixé, développé et perfectionné des dispositions visant à réglementer, à contrôler et à superviser le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales d'une manière claire, exacte et exhaustive.

Les partis politiques mexicains sont autorisés à recevoir des financements publics permanents à la fois directs et indirects. Ils ont également le droit de recevoir des financements privés, quoique des limites s'appliquent en la matière. La loi prévoit que le financement public doit prévaloir sur les sources de financement privé.

Il existe également des règles spécifiques de transparence et de responsabilité concernant les fonds dont disposent les partis politiques, y compris le dépôt de rapports provisoires. Les partis politiques sont sanctionnés par des amendes s'ils ne respectent pas les règles en vigueur.

Conformément à la Constitution et à la loi électorale du Mexique, l'Institut électoral national (INE), anciennement l'Institut électoral fédéral, est chargé de répartir et de distribuer les financements directs et indirects aux partis politiques au niveau fédéral. L'INE est également chargé de gérer le temps d'antenne gratuit dont disposent les partis en campagne sur les chaînes de radio et de télévision, y compris les partis au niveau fédéral et au niveau national, mais aussi les autorités électorales de l'ensemble du pays.

L'INE comporte une unité spécialement chargée de recevoir et d'examiner les rapports financiers des partis politiques. En cas d'infraction avérée, l'organe de gestion des élections est habilité par la loi à prononcer des amendes à l'encontre des partis politiques. Ceux-ci peuvent faire appel auprès du Tribunal électoral du pouvoir judiciaire fédéral, qui est chargé de prendre sur ces questions une décision finale et incontestable.

En juin 2015, le Mexique a élu 500 députés à la Chambre basse du Congrès fédéral. Le présent chapitre vise à éclairer les principaux traits des procédures de financement des partis politiques et des candidats dans le contexte actuel de notre élection fédérale.

## Financement des partis politiques et des candidats

Au Mexique, les partis politiques sont toujours autorisés à recevoir des financements publics directs et indirects pour couvrir leurs activités quotidiennes et leurs dépenses de campagne. Ils reçoivent de l'argent à trois titres différents et bénéficient également d'un accès gratuit et permanent au temps d'antenne de radio et de télévision, d'une exemption de frais de poste et de télégraphe, et d'un régime fiscal particulier.

Les partis politiques ont également le droit de recevoir des financements privés pour couvrir leurs activités permanentes et dans le cadre de campagnes électorales. La loi répertorie les sources à partir desquelles les partis peuvent être financés ainsi que celles qui sont interdites.

### ***Financement public direct***

Les partis politiques bénéficient d'un financement public direct destiné à couvrir trois catégories de dépenses : les activités ordinaires permanentes, les activités particulières conduites en tant qu'entités d'intérêt public et les dépenses électorales.

Précisons que la Constitution mexicaine fixe une formule permettant de déterminer le montant du financement public accordé aux partis politiques. Cette formule tient compte du nombre de citoyens inscrits sur les listes électorales au mois de juillet de chaque année et de l'équivalent de 65% du salaire minimum en vigueur dans le District fédéral.<sup>1</sup>

L'INE est chargé de déterminer les montants selon les procédures fixées par la loi. Le financement public des activités ordinaires permanentes et des activités particulières conduites en qualité d'entité d'intérêt public est versé à due proportion chaque mois. En période de campagne, le financement public des dépenses électorales est versé à due proportion chaque mois jusqu'au jour du scrutin.

Les principales caractéristiques du financement public direct sont les suivantes :

1. Les partis politiques reçoivent un financement destiné à couvrir leurs activités quotidiennes. De ce montant, 30% sont répartis à parts égales entre tous les partis politiques représentés au Congrès fédéral, et les 70% restants sont répartis en fonction du pourcentage de voix obtenues au niveau national par chaque parti représenté au Congrès fédéral lors de la précédente élection des députés de la Chambre basse par rapport au nombre total de votes exprimés.

D'autre part, chaque parti politique ayant été légalement enregistré après la précédente élection reçoit 2% du montant total du financement public.

Précisons que chaque parti politique est tenu de consacrer 3% de ce financement à la formation, à la promotion et au développement des compétences d'encadrement politique des femmes.

2. En tant qu'entités d'intérêt public, les partis politiques reçoivent un financement particulier pour financer celles de leurs activités qui ont trait à la formation et à l'éducation politiques, à la recherche socio-économique et politique ainsi qu'à des missions éditoriales. La subvention accordée au titre de ces activités vise à contribuer au financement des activités des partis politiques. C'est à ces fins qu'il leur est versé une somme supplémentaire correspondant à 3% du financement qu'ils reçoivent au titre de leurs activités ordinaires.
3. Les partis politiques reçoivent un financement spécial pour couvrir leurs dépenses électorales. Ce financement est destiné à couvrir les activités conduites en vue d'obtenir des voix ; il n'est donc accordé que durant les années électorales.

Lors des années d'élections générales fédérales (Président, Chambre basse et Chambre haute), chaque parti reçoit une somme supplémentaire correspondant à 50% du montant qu'il perçoit la même année au titre de ses activités ordinaires.

Durant les années où seuls les 500 sièges de la Chambre basse sont renouvelés, chaque parti politique reçoit pour couvrir ses dépenses de

campagne une somme correspondant à 30% du montant qu'il perçoit au titre de ses activités ordinaires.

Ces dispositions s'appliquent à tous les partis politiques légalement reconnus au niveau fédéral, qu'ils soient ou non représentés au Parlement.

Le Tableau 11.1 présente la répartition des financements publics accordés en 2015 aux partis politiques mexicains au niveau fédéral.

Tableau 11.1. **Financement public des partis politiques mexicains au niveau fédéral en 2015**

En USD

Parti politique	Activités ordinaires	Activités particulières	Dépenses de campagne	Total
Parti d'action nationale (PAN)	57 249 659.02	17 174 897.71	1 717 489.77	76 142 046.50
Parti révolutionnaire institutionnel (PRI)	68 161 440.59	20 448 432.18	2 044 843.22	90 654 715.99
Parti de la révolution démocratique (PRD)	43 643 274.41	13 092 982.32	1 309 298.23	58 045 554.97
Parti travailliste (PT)	18 797 028.88	5 639 108.66	563 910.87	25 000 048.40
Parti vert écologiste du Mexique (PVEM)	21 548 923.44	6 464 677.03	646 467.70	28 660 068.18
Mouvement des citoyens (MC)	17 727 493.86	5 318 248.16	531 824.82	23 577 566.84
Parti de la Nouvelle Alliance (PNA)	17 870 383.46	5 361 115.04	536 111.50	23 767 610.00
Mouvement de régénération nationale (MORENA)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Parti humaniste (PH)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Rassemblement social (ES)	5 212 727.74	1 563 818.32	156 381.83	6 932 927.89
Total	260 636 386.88	78 190 916.06	7 819 091.61	346 646 394.55

Source: Institut électoral national du Mexique (15 MXN = 1 USD).

La loi prévoit aussi que les candidats indépendants ont le droit de recevoir un financement public direct pour couvrir leurs dépenses de campagne.

En tant qu'entité unique, tous les candidats indépendants reçoivent le même montant que les partis politiques ayant été légalement enregistrés après la précédente élection. Pour les élections générales, ce montant est divisé en trois parts égales et versé à chaque groupe de candidats indépendants : présidence, Sénat et députation. Lors des élections de mi-mandat, le montant total est distribué aux candidats indépendants à la Chambre des députés.

Une fois le financement public dûment réparti entre les groupes concernés, son montant est versé à parts égales à tous les candidats. Conformément à la loi, aucun candidat indépendant ne peut recevoir plus de 50% du montant total accordé à son groupe ou du montant correspondant au plafond des dépenses électorales. L'argent est décaissé en deux temps et les candidats doivent rembourser les sommes non dépensées.

Pour les élections de 2015, 22 candidats indépendants sont inscrits. Compte tenu des règles légales en vigueur, chacun d'entre eux devrait recevoir 71,082.65 USD.

### ***Financement public indirect***

Le financement public indirect porte principalement sur trois domaines :

1. L'accès gratuit et permanent à toutes les stations de radio et aux chaînes de télévision gratuites qui diffusent dans le pays. En tant que seule autorité habilitée à gérer le temps d'antenne dont disposent les pouvoirs publics sur les chaînes de radio et de télévision, l'INE est compétent pour garantir les droits d'accès de tous les partis politiques lors de toutes les élections tenues

dans le pays et pour veiller à ce que les autorités électorales fédérales et locales remplissent leurs obligations.

Précision importante : le temps d'antenne (radio et télévision) qui est utilisée à des fins électorales correspond à une partie des taxes acquittées par les entreprises audiovisuelles. L'INE est la seule autorité dotée des pouvoirs constitutionnels lui permettant si nécessaire d'acheter du temps d'antenne supplémentaire. Toute utilisation du temps d'antenne audiovisuelle à des fins électorales en dehors du temps fourni et réglementé par l'INE constitue une infraction à la loi.

La loi répartit ainsi le temps d'antenne :

- Durant les périodes non électorales, le temps d'antenne pouvant être consacré à des fins électorales est de 5 minutes et 45 secondes à la télévision et de 7 minutes et 48 secondes à la radio. La moitié de ce temps est réparti à parts égales entre tous les partis politiques. Autrement dit, environ 3 minutes à la télévision et 4 minutes à la radio sont divisées en segments de 20 secondes ; en outre, chaque parti politique a droit à un programme mensuel de 5 minutes. L'autre moitié du temps prévu est utilisée par l'INE pour ses propres activités, ainsi que par d'autres autorités électorales.
- Durant les périodes électorales, la répartition du temps d'antenne se distingue nettement selon qu'il s'agit de la pré-campagne – 30 minutes par jour et par chaîne de radio ou de télévision – ou de la campagne, ce temps passant à 41 minutes pour chaque média, étant entendu que la répartition n'est plus égale mais proportionnelle, sur le modèle de celle qui s'applique au financement public direct : 30% à parts égales et 70% en fonction du nombre de voix obtenues lors de la précédente élection de la Chambre basse.
- Les candidats indépendants ont le droit de bénéficier d'un temps d'antenne gratuit sur les chaînes de radio et de télévision. Ils sont à ces fins considérés comme un parti politique en soi, et le temps d'antenne est réparti entre eux à parts égales.
- Durant les périodes électorales (pré-campagnes et campagnes), le temps d'antenne est divisé en segments de 30, 60 et 120 secondes répartis de manière à être diffusés entre 6 heures et 23 heures 59.

Il faut préciser que tous les partis (y compris les candidats aux primaires et les candidats investis) ne peuvent accéder aux médias que dans le cadre des segments de temps d'antenne audiovisuelle accordés par l'État. L'utilisation de ces segments n'est réservée qu'aux seuls partis politiques et est entièrement gratuite. L'INE est la seule autorité habilitée à gérer ces segments.

2. L'exemption de frais postaux et télégraphiques lorsque elle est nécessaire pour accomplir leurs missions. En 2015, chaque parti politique bénéficie d'une exemption postale et télégraphique de 1,042,545.55 USD. Les candidats indépendants bénéficient également d'un soutien sous forme d'exemption de frais postaux et télégraphiques pour un montant de 78,980.72 USD chacun.
3. Enfin, les partis politiques bénéficient d'un système de taxation spécial qui comprend un abattement fiscal de 25% sur les cotisations d'adhérents et sur les revenus locatifs, entre autres.

### ***Financement privé***

Les partis politiques ont le droit de recevoir des financements privés au titre de leurs recettes permanentes ou pour couvrir leurs dépenses de campagne.

La loi autorise et réglemente quatre sources de financement privé des partis politiques et limite les recettes ainsi collectées :

1. Financement provenant des adhérents, y compris les cotisations ordinaires et extraordinaires que versent les adhérents ainsi que les contributions de leurs organisations sociales, dont les montants et la fréquence sont librement déterminés par chaque parti politique. Sont également incluses les cotisations volontaires et individuelles que les candidats de chaque parti versent à leur propre campagne.
2. Financement provenant des partisans, y compris tous les dons et contributions, en argent ou en nature, qui sont librement et volontairement consentis par des particuliers ou des entreprises mexicaines résidant dans le pays, à condition qu'ils ne relèvent pas de l'une des catégories expressément interdites par la loi.
3. Autofinancement, c'est-à-dire l'ensemble des recettes provenant d'activités promotionnelles – telles que conférences, spectacles, jeux, manifestations culturelles, ventes de publications et autres – conduites en vue de recueillir des fonds, l'organe financier de chaque parti étant chargé de fixer les plafonds.
4. Financement provenant de rendements financiers, y compris les revenus générés par les fonds que les partis politiques peuvent constituer avec leur propre patrimoine dans les banques mexicaines.

### **Limites et restrictions**

#### ***Limitation du financement privé et plafonds de dépenses de campagne***

La loi habilite l'INE à appliquer des plafonds aux dépenses que les partis politiques et les candidats peuvent engager durant les campagnes présidentielles et législatives (Congrès fédéral).

Pour fixer ces plafonds, le Conseil général de l'INE utilise les formules suivantes :

1. Pour les élections présidentielles, les plafonds doivent correspondre à 20% du montant total du financement public des dépenses électorales accordé à l'ensemble des partis au cours d'une année d'élection présidentielle.
2. Pour les membres de la Chambre basse élus à la majorité relative, le montant correspond à la division des plafonds fixés pour la campagne présidentielle par 300, c'est-à-dire le nombre de circonscriptions législatives qui composent le territoire national.
3. Pour chacun des membres de la Chambre haute élus au scrutin majoritaire (par État), les plafonds correspondent au produit des plafonds retenus pour les représentants à la Chambre basse par le nombre de districts composant l'entité, les districts au-delà de vingt n'étant pas pris en compte.

Pour l'élection de 2015, le plafond des dépenses de campagne est fixé à 84,002.56 USD.

### ***Restrictions du financement des partis***

La législation électorale recense les différentes agences publiques et privées, mexicaines aussi bien qu'internationales, qui ne sont pas autorisées à consentir des contributions ou des dons aux partis politiques, que ce soit sous la forme d'argent ou de biens, soit directement soit par l'intermédiaire de tiers. En voici quelques-unes :

- les branches exécutive, législative et judiciaire de l'État fédéral ; les États et les communes
- les entités autonomes aux niveaux fédéral, étatique et communal
- les organisations syndicales
- les dignitaires religieux et les associations, églises et groupes appartenant à une religion ou à une secte
- les partis politiques, particuliers et entreprises étrangers
- les organisations internationales de quelque nature que ce soit
- les personnes résidant ou travaillant à l'étranger
- les entreprises commerciales mexicaines.

De même, la législation électorale ne permet pas aux partis et groupements politiques de solliciter des crédits auprès de la Banque mexicaine de développement afin de financer leurs activités, ni de recevoir des contributions provenant d'individus non identifiés, à l'exception des contributions recueillies lors de collectes organisées dans des réunions publiques ou sur la voie publique.

## **Responsabilité et transparence**

### ***Rapports des partis politiques***

Les partis politiques doivent désigner un mandataire interne chargé de recevoir et de gérer les ressources, et de déposer les rapports annuels ainsi que les rapports de pré-campagne et de campagne sur l'origine, le montant, l'objectif et l'utilisation des recettes perçues par tout moyen de financement. Le mandataire doit déposer quatre rapports distincts en respectant les critères suivants :

1. Un rapport annuel dans les 60 jours qui suivent le dernier jour de décembre de l'année budgétaire concernée. Dans ce rapport, les partis politiques doivent répertorier toutes les recettes et les dépenses ordinaires qui doivent être comptabilisées avec précision, en y ajoutant une déclaration de patrimoine, une déclaration des dépenses consacrées à leurs processus internes de sélection et de campagnes primaires, et les recettes obtenues pour leur financement. Ce rapport doit être approuvé et signé par un auditeur externe désigné par le parti lui-même.
2. Rapports trimestriels : durant les années non électorales, au cours des 30 premiers jours suivant la fin de chaque trimestre, à des fins d'information.

Les partis politiques doivent rendre compte de la progression de leurs recettes et de leurs dépenses ordinaires.

3. Rapports de pré-campagne : dans les 30 jours suivant la fin des campagnes primaires, les partis politiques doivent présenter un rapport concernant chacun des candidats inscrits à la primaire en précisant l'origine et le montant des dépenses engagées, ainsi qu'une liste desdits candidats qui n'ont pas déclaré les informations requises par la loi.
4. Rapports de campagne : les partis politiques doivent présenter un rapport pour chaque candidat tous les 30 jours à compter du début de la campagne, et le présenter dans les trois jours qui suivent la fin de la période de 30 jours. Les candidats indépendants doivent également présenter ces rapports.

### ***Procédures de contrôle et de surveillance***

Le contrôle et la surveillance des ressources des partis politiques et de leurs campagnes relève d'une unité spécialisée de l'INE, l'unité de supervision des ressources des partis politiques (UTF).

L'UTF examine tous les rapports présentés par les partis politiques et les candidats en vérifiant tout particulièrement qu'ils ont reçu des soutiens financiers provenant de sources légales. Pour exercer cette mission, elle dispose de pouvoirs importants ; elle peut notamment conduire ses activités sans être soumise aux contraintes du secret bancaire, fiscal et fiduciaire, entre autres outils et procédures.

En outre, l'INE a récemment établi un Registre national des prestataires dont l'UTF se sert pour contrôler les individus et les entités qui exécutent des contrats portant sur des biens et des services en faveur de partis politiques, de candidats et de candidats indépendants en vérifiant leur conformité aux dispositions de la loi, en vertu de laquelle seuls les prestataires enregistrés peuvent fournir des biens et des services aux partis politiques, aux candidats et aux candidats indépendants.

Lorsque des erreurs ou des omissions sont détectées, l'UTF demande au parti politique ou au candidat de lui présenter l'information rectifiée au cours d'une période déterminée.

Une fois que l'UTF a examiné les rapports, elle présente à la Commission d'audit du Conseil général de l'INE un projet de résolution qui contient les résultats et les recommandations découlant de son examen, mentionne les erreurs et irrégularités qu'elle a constatées ainsi que les clarifications et les rectifications transmises par les partis qui ont été notifiés à ces fins.

La Commission d'audit analyse les résultats présentés par l'UTF et élabore un projet de résolution devant être présenté au Conseil général.

Le Conseil général se saisit du projet de résolution qui peut dès lors être approuvé, sauf si le Conseil demande des informations complémentaires.

Si les partis politiques sont en désaccord avec la résolution approuvée par le Conseil général, ils peuvent faire appel auprès du Tribunal électoral de la branche judiciaire fédérale à qui il appartient de demander qu'un nouvel examen soit conduit ou de se prononcer sur l'appel de manière définitive et incontestable.

### *Transparence*

Les procédures et mécanismes de transparence des ressources financières reçues et gérées par les partis politiques se sont développés parallèlement à l'élargissement et au renforcement des dispositions relatives au système de financement des partis politiques.

Toute personne intéressée a le droit d'accéder aux données des partis politiques. C'est pourquoi l'INE s'engage à donner une publicité maximale aux rapports comptables et aux opérations des partis et des candidats, afin d'impliquer les citoyens en matière de responsabilité et de supervision et de favoriser le contrôle des organes publics.

### *Amendes et pénalités*

L'INE est doté du pouvoir légal d'imposer des pénalités aux partis politiques et aux candidats indépendants qui violent les lois relatives aux procédures de financement, tant pendant les périodes de campagne que dans les rapports ordinaires.

Au Mexique, les infractions les plus courantes aux règles de financement des partis politiques et des candidats sont les suivantes :

- retards comptables
- dépassement des limites de dépenses
- sources ou montants de financement illégaux.

L'échelle graduée de pénalités qui s'applique va de la remontrance publique à la réduction des subventions publiques, mais la sanction doit être proportionnelle à l'infraction : plus l'infraction est grave, plus la sanction est sévère. En cas d'infraction grave et récurrente aux règles financières, un parti peut perdre son statut légal.

La récente réforme électorale mexicaine a créé un système d'annulation des élections fédérales et locales en cas d'infraction financière grave, intentionnelle et déterminante dans les cas suivants :

- dépassement de plus de 5% des plafonds de dépenses de campagne
- réception ou utilisation de ressources d'origine illicite ou publique.

Il est prévu à ces fins que les infractions soient objectivement et matériellement vérifiées, et qu'elles soient jugées déterminantes si l'écart de voix entre le premier et le deuxième est inférieur à 5%.

Lors des élections générales de 2012, les amendes prononcées à l'encontre des partis politiques pour infraction aux règles de financement ont atteint un montant total de 22,791,803.80 USD.

## **Défis**

Suite à la récente réforme électorale au Mexique, l'INE a été chargé de missions supplémentaires en matière de préparation et de gestion des élections, tant au niveau fédéral qu'au niveau local.

S'agissant du financement des partis politiques, l'élection de 2015 pose deux défis majeurs :

1. Étant désormais la seule autorité chargée de contrôler les rapports financiers des partis politiques, l'INE devra analyser environ 25,000 rapports de

campagne. Le délai imposé à cette mission est fixé à 37 jours au plus tard après la date du scrutin, ou avant que l'élection ne soit déclarée valable.

2. Pour améliorer l'efficacité des procédures d'examen des rapports financiers des partis politiques, la loi oblige l'INE à mettre en œuvre un système de déclaration comptable en ligne.

C'est pour accomplir cette mission que l'INE a élaboré un système de déclaration en collaboration avec l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM). Depuis le 6 avril, le système est opérationnel et peut recevoir les informations transmises par les partis politiques et les candidats.

Au terme de l'élection en cours, l'INE pourra collecter les retours d'expérience concernant ce nouvel outil.

## Note

1. En juillet 2014, 85,801,510 citoyens étaient inscrits sur les listes électorales et, en 2015, le salaire minimum dans le District fédéral était de 70.10 MXN (environ 4.67 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 :

Riva-Palacio, Rafael (2017), « Mexique », dans OCDE, *Financing Democracy : Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-13-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](mailto: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](mailto:info@copyright.com) ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) [contact@cfcopies.com](mailto:contact@cfcopies.com).