

Résumé

Le présent rapport traite de trois grandes questions : Quels sont les risques associés au financement des partis politiques et des campagnes électorales ? Pourquoi les modèles de réglementation sont-ils encore insuffisants et ne sont-ils pas pleinement mis en œuvre pour combattre ces risques ? Quels sont les liens entre l'argent dans la vie politique et les cadres généraux d'intégrité dans le secteur public ? L'analyse qui en découle a permis l'élaboration du *Cadre de financement de la démocratie* ayant pour objet de structurer le débat à l'échelon international, de proposer des solutions aux responsables publics et de dresser une cartographie des risques. Le présent rapport contient en outre des études de cas détaillées par pays respectivement consacrées au Canada, au Chili, à la Corée, à l'Estonie, à la France, au Mexique, au Royaume-Uni, ainsi qu'au Brésil et à l'Inde. Y sont analysés en profondeur leurs mécanismes de financement de la vie politique et les difficultés qui se posent selon les différents cadres institutionnels. Les conclusions de ces neuf études de cas confirment en outre l'utilité du *Cadre de financement de la démocratie* et recensent les bonnes pratiques qui peuvent s'appliquer à d'autres pays.

Encadrer le financement de la vie politique pour minimiser les risques

Dans la vie politique, l'argent est une notion à double tranchant. C'est un élément indispensable du processus démocratique, permettant l'expression du soutien politique, ainsi que la compétition électorale. Pourtant, la concentration de plus en plus grande des ressources économiques entre les mains d'un nombre de plus en plus réduit d'individus représente une menace importante pour les systèmes politique et économique. Si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas encadré comme il le faut, l'argent peut également être un moyen puissant d'exercer une influence indue et de « capturer » le processus d'élaboration des politiques publiques.

Certains élus utilisent ainsi l'accès qu'ils détiennent aux marchés publics pour « renvoyer l'ascenseur » aux entreprises qui ont apporté des contributions importantes à leur campagne électorale ou pour en évincer celles qui ont soutenu leurs adversaires. Si les domaines nécessitant des dépenses élevées, comme les infrastructures et l'aménagement des zones urbaines, sont particulièrement exposés au risque de capture de l'action publique, tout processus de décision, quel qu'en soit l'enjeu, peut être la cible de puissants intérêts particuliers. Ce phénomène peut donner lieu à l'adoption de politiques inadaptées ou allant à l'encontre de l'intérêt général, empêchant par la même une croissance inclusive et amplifiant la défiance à l'égard de la puissance publique.

Lacunes et déficits de mise en œuvre

Il ressort de l'expérience des pays que plusieurs carences persistent et peuvent être mises à profit par des intérêts particuliers puissants. Il est indispensable d'accorder une attention particulière à l'affectation des financements publics et aux réglementations applicables aux financements privés afin d'assurer une égalité des règles du jeu à

l'ensemble des acteurs de la démocratie. Dans le même temps, les prêts, les cotisations des adhérents et les financements de tiers peuvent être utilisés pour contourner les règles en vigueur, comme celle du plafonnement des dépenses. Dans de nombreux pays, les autorités s'évertuent en particulier à définir et à encadrer les campagnes menées par des tiers afin d'empêcher le recyclage des dépenses de campagne dans des comités prétendument indépendants et des groupes d'intérêts. Pour l'heure, seule une poignée de pays comme le Canada, les États-Unis, l'Irlande, la République slovaque et le Royaume-Uni sont dotés de règles encadrant ce type de pratiques.

Il ressort également de plus en plus de l'expérience des pays que la mondialisation complique encore la réglementation des financements privés. Un grand nombre d'entreprises et de particuliers fortunés étrangers ont fortement partie liée avec les intérêts commerciaux nationaux, ce qui a pour effet d'estomper les frontières nationales. Dans les nombreux pays imposant le plafonnement des financements par des entreprises ou des intérêts étrangers, la divulgation de l'identité des donateurs a pris de l'importance, car elle a un effet dissuasif sur l'exercice d'influences indues. À cet égard, la moitié des pays de l'OCDE, à l'instar de la Corée, de la France et du Mexique, proscrivent actuellement tous les dons anonymes aux partis politiques et 38 % d'entre eux les interdisent à partir de certains seuils.

Cela étant, les informations divulguées doivent être structurées de manière intelligible et accessible pour faciliter un réel contrôle des données par le public. Les organisations de la société civile (OSC) et les médias ne peuvent exercer leur fonction de surveillance que s'ils sont en mesure d'étayer leurs analyses sur des informations de fond concernant les financements politiques. De nombreux pays ont de plus en plus adopté les technologies numériques pour permettre une divulgation proactive d'informations exhaustives ; ils ne sont cependant que quelques-uns, comme l'Estonie, à avoir réussi à faire en sorte que toutes les déclarations soient publiées sous une forme standard, exploitable par ordinateur, afin qu'elles soient comparables, claires et que le public puisse en contrôler les données.

Bien que la plupart des pays possède déjà des législations et réglementations sur le financement des partis politiques et des élections, il n'en demeure pas moins que, si les organismes de surveillance ne sont pas assez indépendants et/ou si la loi ne leur confère pas d'autorité suffisante pour encadrer à bon escient les contrevenants éventuels, ces règles ne peuvent pas être pleinement appliquées. Seulement 29 % des pays de l'OCDE sont dotés d'une instance indépendante de gestion du processus électoral. En outre, les capacités humaines et financières des organismes chargés de faire respecter les règles encadrant les financements politiques sont relativement limitées, ce qui les empêche de traiter le très important volume que représentent leurs tâches de surveillance. Les données montrent clairement que les sanctions ont des effets dissuasifs et favorisent un meilleur respect des règles. Ainsi, depuis que des pouvoirs de sanctions civiles ont été dévolus à la Commission électorale britannique, le taux de conformité avec la réglementation a progressé de 9 %. Pourtant, de nombreux pays peinent encore à instaurer un juste équilibre pour déterminer des sanctions qui soient à la fois proportionnées et dissuasives.

La réglementation des financements politiques : composante à part entière d'un cadre global d'intégrité

Les règles encadrant les financements politiques ne peuvent porter leurs fruits si elles sont appliquées en vase clos. Elles doivent s'inscrire dans un cadre global d'intégrité

couvrant la gestion des conflits d'intérêts et les activités de lobbying. Sinon elles risquent de ne produire pour seul résultat qu'une utilisation détournée de l'argent dépensé en vue d'exercer une influence politique, par le biais de représentants d'intérêts particuliers et d'autres voies. De ce fait, les mesures en faveur de l'intégrité, comme une plus grande transparence des activités de lobbying et une meilleure gestion des conflits d'intérêts, consolident donc les règles applicables aux financements politiques. Cela étant, l'intégration de ces diverses mesures dans un cadre plus large afin de combattre efficacement les risques associés au financement des partis politiques et des campagnes électorales reste un problème épineux. Moins de la moitié des pays de l'OCDE ont agi jusqu'à présent pour définir ou durcir les normes relatives au lobbying. Si les pays recourent largement à la déclaration des intérêts privés par les responsables publics pour gérer les situations de conflits d'intérêts et repérer les flux financiers suspects découlant de décisions prises par les pouvoirs publics, la vérification et le contrôle des formulaires de déclaration de patrimoine ne sont pas exercés avec rigueur. Selon l'enquête de l'OCDE, seuls 32 % des pays consultés mènent à bien des vérifications ou contrôlent l'exactitude des informations transmises par les agents publics du pouvoir exécutif au moyen des formulaires de déclaration, et 63 % d'entre eux contrôlent que les formulaires en question ont été dûment remis.

La voie à suivre

La plupart des pays ont encore du mal à vérifier l'efficacité des mesures en place et ne disposent pas de données empiriques suffisantes pour évaluer et comparer les pratiques de réglementation des financements politiques propres aux différents contextes nationaux. L'OCDE s'engage à développer encore les données comparatives, à mettre au point des indices de référence et des indicateurs relatifs au financement de la démocratie, de l'intégrité du processus de décision des responsables publics et de la prévention de la capture de l'action publique afin de contrôler et d'améliorer les résultats des mesures en vigueur. Pour restaurer la confiance dans les pouvoirs publics et poser les fondements d'une croissance inclusive, il est essentiel de dissiper les préoccupations concernant les financements des partis politiques et des campagnes électorales. Les pays tireraient avantage d'une mise en évidence et d'un partage des pratiques exemplaires de façon à déterminer les conditions permettant d'instaurer des politiques et des mesures qui préservent réellement l'intégrité du processus de décision public et atténuent les risques de capture de l'action publique par des intérêts particuliers puissants.



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 :

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

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264263994-2-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.