

COMMUNICATION

TITRE : Principes et concepts du financement politique et du contrôle des dépenses électorales

KITTI H. NATHANIEL, Enseignant-chercheur, Faculté de Droit et de Science Politique, (FADESP), Université d'Abomey-Calavi
Directeur Général de l'Observatoire National des Processus Électoraux,

« ...Je m'en voudrais, ici, de ne pas souligner avec force, que l'enracinement démocratique de notre pays est largement tributaire du système partisan qui est le nôtre et des valeurs, qu'ensemble, nous envisageons de promouvoir. Il n'est pas alors sans intérêt de s'inquiéter du rôle de l'argent dans la compétition politique et le vote des électeurs. Il nous faut de toute urgence, prendre la mesure du péril collectif, auquel nous sommes exposés. En termes clairs, si l'Etat démocratique que nous aspirons à construire passe par des élections libres et transparentes tenues à bonne échéance, le vote du citoyen en tant que moyen d'expression de son adhésion à l'idée démocratique doit être débarrassé de toute considération financière ou rétributive. Ici et maintenant, j'appelle à notre conscience citoyenne et davantage de civisme pour faire cesser le règne de l'argent en politique... »
(Extrait du discours d'investiture du Président Patrice Talon le 4 Avril 2016, 1^{ère} Fortune du Bénin selon le classement du magazine Forbes en 2015)

PLAN

Introduction

I- La justification par les fonctions des partis politiques en démocratie

II- La justification par la professionnalisation politique

Conclusion

Introduction

L'avènement de la démocratie a brisé les anciens cadres de la société politique. La hiérarchie des classes et leur cohésion intérieure ont été détruites, et les liens sociaux traditionnels qui unissaient l'individu à la collectivité se sont rompus. Dès lors, la question se posa de savoir dans quels nouveaux cadres on pourrait faire entrer les membres de la société pour assurer à celle-ci son existence. L'intronisation du nombre dans l'État vint compliquer le problème : comment la foule des hommes vieux et jeunes, savants et ignorants, riches et prolétaires, proclamés tous en bloc arbitres de leur destinée politique, pourraient-ils, réunis pêle-mêle, remplir leur nouvelle fonction de « souverain »? La forme représentative adoptée par les démocraties modernes ne résout ce problème qu'en apparence. En réalité, elle le laisse subsister, car n'est-ce pas de la masse du peuple que sort la représentation nationale? Sans avoir, peut-être, jamais envisagé le problème dans son ensemble ni précisé toutes ses données, quelques démocraties ont essayé, sous la pression des événements, et par des procédés plutôt empiriques, de lui donner une solution. La solution, ce serait l'organisation méthodique des masses électorales, d'abord par voie extraconstitutionnelle, puis par voie constitutionnelle sous la forme de partis¹.

Le terme parti a désigné initialement une troupe militaire chargée de battre campagne. Cette origine militaire a expliqué pourquoi ce mot est d'abord apparu dans le vocabulaire politique dans un sens péjoratif, proche de celui de faction². Il existe autant de définitions du terme « parti » que d'auteurs ayant travaillé sur la question. Un consensus se dégage parmi les politistes autour de quatre caractéristiques fondamentales dégagées par Joseph Lapalombara et Myron Weiner : le parti est une **organisation durable**

¹ Ostrogorski M. (1993), La démocratie et les partis politiques, Paris, Fayard, p. 41

² Steuer C.. (2012), La science Politique en fiches, Paris, Ellipses, p.88

(qui survit au changement de ses dirigeants), disposant d'une **implantation locale**, et cherchant à **s'emparer du pouvoir** au moyen d'un **soutien populaire**³.

La doctrine juridique et les sociologues fonctionnalistes attribuent aux partis politiques, certaines fonctions. C'est à l'aune de ces fonctions qu'il faut comprendre les principes et le concept de financement des partis politiques et de contrôle des dépenses électorales.

I- **La justification par les fonctions des partis politiques en démocratie**

La plupart des constitutions modernes reconnaissent les partis politiques et leur rôle dans la pratique démocratique. En effet, le trait fondamental de la démocratie est l'organisation d'élections pluralistes à échéance régulière. On le sait depuis Rousseau, la possibilité pour les citoyens d'élire leurs gouvernants n'est pas en elle-même démocratique. Ce qui démocratise le gouvernement représentatif, c'est en revanche la possibilité pour les citoyens de renouveler à intervalles réguliers, donc de juger, leurs dirigeants⁴. La démocratie se caractérise donc par l'existence d'un marché électoral sur lequel s'échangent des « biens politiques » contre des votes. Ce marché électoral ouvert et pluraliste représente la marque la plus spécifique des sociétés démocratiques. Il en garantit l'effectivité et contribue à en structurer la vie politique ainsi que le fonctionnement des institutions. La notion de marché empruntée à l'économie est utile pour comprendre la dynamique de l'élection. L'élection repose sur une transaction entre deux types de biens : les voix fournies par les électeurs d'un côté, les biens que les candidats leur promettent en échange de l'autre. Ces biens peuvent être économiques (emplois, aides, logements) ou

³Lapalombara J. et Weiner M. (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press,

⁴ Manin B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy

symboliques (idéologies, programmes politiques, valeurs). Ce marché d'offre et de demande a progressivement institué une concurrence qui est devenue plus intense⁵.

Dans cette concurrence, la doctrine juridique reconnaît aux partis politiques trois fonctions manifestes :

- La formation de l'opinion en rédigeant et en défendant des programmes politiques. Les partis constituent ainsi le moteur du débat politique en présentant à l'électeur une variété de choix de politiques publiques liées à de grandes options idéologiques. Grâce aux partis, les électeurs ont la possibilité de choisir non seulement un homme, mais aussi une politique,
- La sélection des candidats selon des formes différentes (caucus, congrès, élections primaires etc),
- L'encadrement des élus au parlement et dans les assemblées locales par l'intermédiaire des groupes parlementaires (Parlement) ou des groupes d'élus d'un même parti ou de coalition de partis⁶.

En dehors de ces fonctions manifestes, les partis politiques ont aussi des fonctions latentes qui ont été dégagées par les sociologues fonctionnalistes. Il s'agit de :

- La fonction d'humanisation et de personnalisation (assistance aux électeurs dans le besoin dans leur démarche auprès des services sociaux, du système scolaire, des tribunaux),
- La fonction de médiation entre le monde économique et le pouvoir politique (intervention en faveur des entreprises),

⁵Dormagen J-Y et Mouchard D. (2015), Introduction à la sociologie politique, Paris, de Boeck, p. 45

⁶Steuer C, op.cit, p.93

- La fonction de mobilité sociale au profit des citoyens issus des catégories sociales dominées et des minorités (conquête de postes dans l'administration à travers des discriminations positives)⁷.

Dans l'accomplissement de ces fonctions (manifestes et latentes), les partis politiques sont devenus des organisations partisans à caractère oligarchique dont les membres attendent des bénéfices et opposés entre eux par des relations de pouvoir. Pour l'école italienne des sciences sociales dont les auteurs sont appelés « machiavéliens » (**Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto et Robert Michels**) parce que s'intéressant à la politique telle qu'elle est et non pas telle qu'elle doit être, la démocratie est une illusion et le pouvoir effectif est partout et toujours détenu par une élite minoritaire. Pour Mosca, il n'existe pas d'ordre social sans classe politique dominante dont les membres sont cooptés en fonction de leurs compétences organisationnelles. Il pense que des individus issus de toutes les catégories sociales peuvent accéder à cette classe. Pareto de son côté préfère employer le terme d'élite pour désigner la minorité dirigeante. De nouvelles élites émergent constamment de la masse, et l'élite au pouvoir, a le choix entre les combattre et les intégrer. Elle finira de toute façon par être renversée et remplacée par une nouvelle élite. Robert⁸ quant à lui soutient que la démocratie n'est pas davantage possible au sein des partis qu'au niveau de l'État et toute organisation est vouée à secréter une oligarchie qui la dirigera dans les faits, en dépit de toutes les procédures démocratiques mises en œuvre : c'est la loi d'airain de l'oligarchie.

Pour l'économiste autrichien Joseph Schumpeter, les partis politiques sont des entreprises politiques dont le seul objectif est de permettre à leurs dirigeants de parvenir au pouvoir. Dès lors, l'idéologie et les principes politiques n'ont aucune influence et sont interchangeables. Schumpeter les

⁷Ibid

⁸Michels R. (2009), Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, Bruxelles, EUB

compare aux « marques » dans les « grands magasins ». L'école du choix rationnel a repris cette vision des partis et soutient que les électeurs se comportent comme des consommateurs rationnels, comparant les programmes des partis afin de voter pour celui qui est le plus conforme à leurs intérêts. Pour Max Weber⁹, la prise du pouvoir par un parti n'est pas un but en soi, mais doit permettre à ses militants d'obtenir des avantages matériels ou d'accomplir des objectifs idéologiques. Daniel Gaxie estime que le marché politique est dominé par l'offre : les fondateurs d'un parti créent le groupe social qu'ils sont censés représenter, en lui donnant conscience d'exister en tant que groupe. Michel Offerlé¹⁰ quant à lui soutient que le parti politique doit être traité comme une « relation sociale », un champ de lutte au sein duquel les agents inégalement dotés en différentes sortes de capitaux, s'affrontent pour s'arroger le monopole des ressources matérielles et symboliques à disposition de l'organisation.

Ce désenchantement de la notion de parti politique a justifié l'émergence à un moment donné du processus démocratique, du concept de financement des partis politiques.

II- La justification par la professionnalisation politique

Les premières vagues de constitutions n'ont pas fait référence aux partis politiques encore moins à leur financement. Elles garantissent juste le droit d'association en renvoyant à la loi, le soin de régler le fonctionnement des partis politiques. Les deuxième et troisième vagues ont de manière spécifique, déterminé les attributions des partis politiques en faisant d'eux les piliers de la démocratie.

L'avènement des régimes représentatifs stimulés par l'universalisation du suffrage a généré la professionnalisation politique. Elle entraîne de

⁹Weber M. (1997), Le savant et le politique, Paris, Plon

¹⁰Offerlé M. (2010), Les partis politiques PUF

nouvelles possibilités d'action ou encore de nouveaux rôles (rôles permanents, rôles intermittents) et accélère le passage du « gouvernement des amateurs » au « gouvernement des professionnels ». L'homme politique se rend disponible à plein temps pour la politique, en fait son activité principale voire exclusive. Ce qui était conçu comme une vocation devient ni plus ni moins un métier comparable à n'importe quelle profession, objet notamment d'une rétribution ou encore d'une indemnité et justiciable de règles de plus en plus précises. Comme l'indique Max Weber, « **les hommes qui vivaient pour la politique vivent désormais de la politique** »¹¹.

Avec la sophistication de la professionnalisation politique, le champ politique n'échappe pas au processus de concentration qui caractérise le capitalisme contemporain. L'homme politique est essentiellement un notable, issu de l'aristocratie ou de la bourgeoisie fortunée et dispose de ressources suffisantes pour entrer en politique. Les gros entrepreneurs politiques n'hésitent pas à se coaliser, à constituer des cartels pour préserver leur rente de situation et interdire l'accès au marché politique aux entrepreneurs prétendants soit par des moyens institutionnels, soit par des moyens intellectuels. Ce que dénoncent les petits entrepreneurs qui réclament des mesures institutionnelles garantissant leur existence sociale¹². D'où la mise en place progressive du cadre juridique garantissant le financement des partis politiques pour les mettre sur un pied d'égalité.

Les pays anglophones ont été les premiers à légiférer sur le financement des partis politiques dans les années 70 (Royaume-Uni, Canada, Australie et États-Unis) suivis par l'Allemagne fédérale, la Suède, l'Italie, la Finlande, l'Israël, le Québec). La généralisation est intervenue dans les années 80 (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Portugal, Espagne, Turquie, Mexique, Japon,

¹¹ Voir Baudouin J. (2000), Introduction à la science politique, Paris, Dalloz,

¹²Ibid

France). Avec la décompression autoritaire en Afrique dans les années 90, la plupart des pays africains ont imité l'occident dans la réglementation du financement des partis politiques. Les années 2000 ont marqué une étape importante dans la consolidation de cadres juridiques de financement des partis politiques. Des chartes des partis politiques ont été adoptées (ex : Loi 90-023 reprise par la loi 2001-21 portant charte des partis politiques au Bénin). Ces législations ont évolué sans cesse à la suite de scandales liés à la corruption ou à l'influence indue des milieux d'affaires et financiers sur les décisions politiques par des moyens pécuniaires.

De manière générale, le financement de la vie politique tourne autour des points suivants tels que figurent dans la recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe :

- Le financement améliore la participation démocratique et la concurrence entre les partis,
- Le financement est à la fois interne (cotisations des militants) et externe (financement privé et financement public),
- Les règles limitent la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats,
- Les règles limitent les dons provenant de certaines origines (étrangères),
- Le financement empêche la dépendance des partis politiques à l'égard des donateurs privés et de garantir l'égalité des chances aux candidats,
- Les aides publiques ne doivent pas compromettre l'indépendance des partis politiques et des candidats,
- Le financement doit être accompagné d'un contrôle des comptes et des sanctions en cas de violation des règles,

- Le financement des partis politiques s'étend à toutes les activités des partis politiques notamment les campagnes électorales,
- Le contrôle des comptes de campagne vise à garantir la transparence dans la gestion des fonds de campagne et à confirmer la légitimité des élus¹³.

Conclusion

Il est à noter que constitués sous la forme d'associations privées, le rôle des partis politiques a été constitutionnalisé dans les démocraties libérales. La considération de leurs actions comme contraires à l'intérêt général et incompatibles avec l'intérêt de l'individu, a fait développer une attitude négative à leur égard. Celle-ci a changé après la deuxième guerre mondiale où le pluralisme, la participation citoyenne et la concurrence ont connu une évolution importante. Depuis, les partis politiques jouent un grand rôle dans le recrutement des élites politiques, l'organisation du gouvernement et la prise des décisions politiques ainsi que leur mise en œuvre. Afin de mener à bien leurs activités, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées. Or selon l'approche classique, le gouvernement représentatif est un système dans lequel toute décision est prise à l'issue d'une délibération entre des représentants déliés de toute forme de dépendance envers la volonté de leurs commettants. Les représentants ne sont pas des porteurs de votes mais les interprètes souverains d'une volonté générale que les suffrages des électeurs ne concourent en rien à former. Or cette nécessaire indépendance des représentants ne peut se concilier avec aucun système de

¹³Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres de l'Union Européenne sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003, lors de la 835^{ème} réunion des Délégués des Ministres

financement des partis politiques. Celui-ci conférant nécessairement une dimension de manipulation et d'instrumentalisation¹⁴.

La relation entre l'argent et la politique est sujette à controverse. Karl Max disait que « **l'argent est un fétiche. Il ne faut pas trop le chérir ni trop le détester** » Une grande partie du débat concerne l'influence indue de l'argent sur le processus politique démocratique et l'enrichissement personnel illégitime des hommes politiques. Le financement des partis politiques apparaît comme un début de solution à ce problème. Les mesures législatives ont alors été prises pour réglementer les pratiques de financement des partis. Elles ont pris plusieurs formes. Aucune d'elles n'est parfaite. Le financement public augmente la dépendance des partis à l'égard de l'État. Le financement privé risque d'exposer les décisions politiques au bon vouloir des opérateurs économiques. Un savant dosage public/privé, interne/externe est nécessaire pour assurer la transparence dans l'activité politique. Quelque soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanisme de contrôle bien défini et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Les organes de contrôle doivent bénéficier d'une totale indépendance et être dotés de moyens pour mener à bien leur mission de surveillance. L'égalité de chance dans la participation à la gestion de la chose publique en dépend¹⁵.

¹⁴Mayer N. (dir) (1997), Les modèles explicatifs du vote. Paris, L'Harmattan, p. 55

¹⁵Van Biezen Ingrid (2003), Financement des partis politiques et des campagnes électorales-Lignes directrices, Projet intégré « Les institutions démocratiques en action », Editions du Conseil de l'Europe