

## LE CONTROLE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES ET DES DEPENSES DE CAMPAGNE ELECTORALE AU BENIN

Le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple, c'est-à-dire la démocratie, a besoin, pour se concrétiser d'un cadre organisationnel adéquat qui permette aux citoyens qui en sentent la possibilité de réfléchir et d'agir au nom et pour le compte de leurs semblables.

Ce cadre organisationnel est établi autour des partis politiques qui sont dès lors un cadre de foisonnement d'idées et de leadership pour l'administration de la cité.

Un parti politique est donc une association de citoyens unis par une philosophie ou des idées communes, dont elle recherche la réalisation, avec comme objectif la conquête et l'exercice du pouvoir.

L'affirmation du suffrage universel et son corollaire le droit de vote accordé à tous les citoyens majeurs a permis le développement des partis qui animent la vie politique et participent au pluralisme, base de toute démocratie. L'article 5 de la constitution du Bénin édicte que " les PP concourent à l'expression du suffrage".

Le vote est donc en démocratie un acte par lequel les citoyens, agents économiques, choisissent la politique économique qui sera menée par ceux qu'ils portent au pouvoir.

Il est rapporté que : « *Dés l'antiquité, la démocratie athénienne a été à la recherche d'un équilibre entre l'argent et la politique. Il est apparu à Athènes qu'instaurer la démocratie, c'est-à-dire pour reprendre l'expression d'Aristote, le régime « où le peuple s'est rendu maître de tout, où tout est réglé par les décrets et les tribunaux, où le peuple est souverain », n'aurait guère de sens et resterait théorique si les citoyens n'étaient pas incités par des arguments sonnants et trébuchants à consacrer une partie de leur temps au bien commun.*<sup>1</sup> »

Ainsi, pour mener à bien leurs activités et faire élire leurs militants aux élections, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées et qui sont sans cesse croissantes. Ne dit-on pas que *la démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût !*

Une grande partie du débat politique de nos jours porte sur l'influence de l'argent sur le processus démocratique. L'argent apparaît de plus en plus comme un facteur discriminant dans le choix des acteurs mandataires de la gestion de la cité. Et pourtant, comme le suggère Y. Mény, « *par principe, la démocratie récuse l'argent en tant qu'élément discriminant*».

---

<sup>1</sup> Hervé Faupin – le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes – LGDJ – juillet 1998

L'argent ne doit donc pas venir fausser la compétition électorale. C'est pourquoi les pays ont progressivement élaboré des réglementations pour l'encadrement des activités financières des partis et des élections. Le Bénin n'a pas été du reste.

Le contrôle des comptes financiers des partis politiques et des dépenses de campagne électorales qu'il a confié à sa juridiction financière, la Chambre des comptes de la Cour suprême, ne semble cependant pas s'exercer à la satisfaction de tous. De nouvelles décisions s'imposent.

## **I – CONTEXTE DE L'ETABLISSEMENT DES NORMES DE FINANCEMENT ET DE CONTROLE DE LA VIE POLITIQUE AU BENIN**

Le Bénin indépendant, après une première décennie d'instabilité politique et deux décennies d'un système politique à parti unique, connaît un développement « vertigineux » des activités partisans depuis la tenue de la Conférence des forces vives de la Nation de février 1990.

C'est cette conférence qui a jeté les bases de l'organisation des partis politiques, y compris l'encadrement du financement de la vie politique.

En réalité, l'encadrement du financement et du contrôle des activités des partis politiques et des dépenses électorales est un phénomène relativement récent. Ce mouvement législatif, qui peut être situé dans les années 1970, a démarré par l'Allemagne fédérale (14 juillet 1964) et s'est poursuivi avec les Etats-Unis (7 février 1972 modifié le 15 octobre 1974 par le – Federal Elections Campaign Act ) la Suède (1972) et l'Italie (2 mai 1974). La Finlande, Israël et le Québec ont aussi légiféré sur le financement de la vie politique à cette époque.

La généralisation est intervenue dans les années 1980 où des pays comme l'Autriche, la Belgique(1989), le Danemark (1986), la Grèce(1984), le Portugal(1988), l'Espagne(1987), la Turquie (1983), le Mexique (1993) ont adopté de nouvelles législations sur le sujet.

En Asie au Japon avaient été promulguée en 1948, la 1<sup>ère</sup> réglementation sur financement des partis politiques.

En France, pas moins de cinq lois sont intervenues en matière de financement des campagnes : 1988, 1990, 1993, 1995 et 1996.

Les années 2001 et 2004 ont marqué une étape importante dans la consolidation de cadres juridiques de FPPE en Europe. En effet, pour conserver ou renforcer la confiance des citoyens dans leurs systèmes politiques, les Etats membres du Conseil de l'Europe, après avoir adopté en mai 2001 la Recommandation 1516 sur le FPP, ont confié à un

comité dénommé Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, l'élaboration des règles régissant en la matière<sup>2</sup>.

Au nombre des principes consacrés qui inspirent désormais les législations nationales, on note relativement au contrôle:

- ✓ *le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions concernant la divulgation d'informations, la publication de rapports financiers, la vérification des comptes et les mesures d'exécution ;*
- ✓ *les Etats devraient envisager d'introduire des règles qui limitent la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats ;*
- ✓ *l'Etat devrait envisager d'adopter des mesures pour empêcher les besoins excessifs de financement des partis politiques, notamment pour limiter les dépenses relatives aux campagnes électorales ;*
- ✓ *le cadre juridique du financement des partis et des candidats devrait contenir des dispositions obligeant les partis à faire connaître leurs sources de revenu et à fournir un état détaillé de leurs dépenses ;*
- ✓ *les Etats devraient exiger des partis politiques et des candidats qu'ils publient l'ensemble de leurs comptes à intervalles réguliers. Les partis et les candidats devraient présenter au moins un état récapitulatif de leurs comptes, avec justificatifs des dons et des dépenses ;*
- ✓ *les Etats devraient prévoir un contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Les partis politiques et les candidats devraient être tenus de présenter régulièrement des comptes à une autorité indépendante ;*
- ✓ *les Etats devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.*

---

<sup>2</sup> . (cf. *Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres 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 835e réunion des Délégués des Ministres* )

L'Afrique au sud du Sahara, n'est pas totalement restée en marge du besoin de réglementation sur le financement des partis politiques et des élections. Parmi les pionniers de ce mouvement, le Bénin, qui après la Conférence nationale de février 1990, a édicté des dispositions pour le financement de la vie politique par l'adoption de la charte des partis politiques par le Haut Conseil de la République le 13 août 1990 (loi n° 90-023) reprise par la loi n° 2001-21 du février 2003 et le vote en 1994 de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des Membres de l'Assemblée Nationale. Le Bénin dispose depuis le 25 novembre 2013 d'un code électoral (loi n° 2013-06).

## **II – DU BILAN DES CONTROLES EFFECTUES**

### **A – LE CONTROLE DU FINANCEMENT DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES**

Un seul article de la loi n°2001-21 du 21 février 2003 portant charte des partis politiques prévoit des dispositions pour le contrôle du financement des partis politiques. L'article 37 ainsi libellé : « *Les partis politiques sont tenus de déposer leurs comptes annuels à la chambre des comptes de la Cour Suprême, au ministère chargé de l'intérieur et au ministère des finances, et d'être en mesure de justifier la provenance de leurs ressources financières et leurs destinations* ».

Cette disposition de la loi met à la charge des partis politiques :

- ✓ le dépôt de leurs comptes financiers annuels à la chambre des comptes ;
- ✓ la justification, le cas échéant, de l'origine de leurs ressources financières.

Ce texte est resté étonnamment muet sur la mission de la Juridiction des comptes, relativement aux comptes déposés. Doit-elle procéder au contrôle de ces comptes ou non ?

Toujours est-il qu'aucune disposition de la loi ne prévoit la sanction des non dépôts des comptes financiers annuels des partis politiques, ni au ministère des finances, ni au ministère de l'intérieur et pas même auprès de l'Institution supérieure de contrôle qu'est la Chambre des comptes de la Cour suprême.

Il convient de préciser qu'aucun autre texte, y compris le texte organique régissant la Chambre des comptes ne dispose en matière de contrôle

des comptes des partis politiques. Aucune procédure d'exécution de ce contrôle n'est établie.

Par ailleurs, l'article 35 alinéa 2 de la même loi charte que « *L'ensemble des acquisitions des partis politiques au titre de l'aide, des dons et legs, doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la Cour Suprême sous le sceau du secret.* ».

Pourquoi sous le signe du secret ?

Il se dégage de tout ceci que l'imprécision voulue du législateur dans la rédaction des dispositions de la loi sur le financement des partis politiques rend sans objet le contrôle du financement des partis politiques et en fait un parfum démocratique d'une odeur loin d'être convenable.

## **B – LA MISE EN ŒUVRE DE LA VERIFICATION DES DEPENSES DE CAMPAGNE ELECTORALE**

L'exercice de la vérification des dépenses de campagne électorale par la Juridiction financière du Bénin remonte à 1995. Les dépenses de campagne de tous les rendez-vous électoraux depuis cette année ont fait l'objet de vérification et les rapports rendus disponibles. Le rapport au titre des élections législatif de 2015 est disponible sur le site de la Cour suprême.

La vérification des dépenses de campagne électorale est inscrite comme attribution de la Chambre des comptes dans la loi organique n° 2004-07 du 23 octobre 2007 portant composition, organisation, fonctionnement et attributions de la Cour suprême. Elle est également prévue dans le code électoral, objet de la loi n°2015-06 du 25 novembre 2013, en ses articles 110, 111, 112 et 141.

Le contenu de ces articles se résume ainsi qu'il suit :

- ✓ fixation de plafonds de dépenses pour les différentes élections (110)
  - 500.000 F par candidat, pour les membres des conseils de villages ou de quartiers de villes
  - 1.0500.000 F par candidat pour les membres des conseils communaux ou municipaux
  - 15.000.000 F pour les députés
  - 2.500.000 F pour le président de la République
- ✓ dépôt à la Chambre des comptes des comptes prévisionnels de comptes de campagne électorale 40 jours avant les élections (111)
- ✓ dépôt des comptes de campagne électorale à la Chambre des comptes 60 jours après le scrutin (112)

- ✓ publication des comptes de campagne électorale par la Chambre des comptes (112)
- ✓ vérification des comptes par le juge des comptes et saisine du Procureur de la République dans les 15 jours en cas de dépassement des plafonds (112)
- ✓ sanction par le juge pénal des cas de dépassement et de non dépôt des comptes de campagne électorale d'une amende de 5.000.000 F à 50.000.000 F et de la déchéance et/ou à une peine d'inéligibilité d'un an à 5 ans.

Après plus de deux décennies de mise en œuvre de la vérification des dépenses de campagne électorale, le bilan laisse apparaître aisément une certaine insatisfaction, aussi bien pour le citoyen que pour le juge des comptes lui-même.

En effet :

- ✓ aucun dépassement de plafonds fixé n'a été relevé par la Juridiction ;
- ✓ les poursuites engagées, ces dernières années par le juge pénal pour des cas de non dépôt de compte de campagne n'ont pas abouti ;
- ✓ les rapports rendus publics péniblement par le juge des comptes ne sont pas lus ;
- ✓ les citoyens ne ratent aucune occasion de gloser sur la myopie de la Chambre des comptes à constater les dépassements « flagrants » des plafonds des dépenses de campagne électorale fixés aux candidats.

Dans les conditions ainsi exposées, il est fort aisé de conclure que les objectifs d'équité qui sous-tendent l'institution des plafonds de dépenses de campagne électorale et du contrôle de leur respect ne semblent donc pas atteints et il y a lieu d'en savoir les raisons.

### **III – DES CONTROLES CRITICABLES**

Une analyse critique du contrôle du financement des partis politiques et des dépenses de campagne électorale permet de conclure à des difficultés qu'on peut cerner à trois niveaux.

## Des errements d'ordre conceptuel

Ces errements sont le fait du citoyen lambda et même de certains cadres qui abordent la mission de la Chambre des comptes de façon dilettante.

Pour lever toute équivoque relativement à ce qu'on a appelé la myopie du juge des comptes béninois, il faut comprendre la différence entre dépenses électorales, dépenses de campagne électorale et dépenses de corruption électorale.

### **Les dépenses électorales**

Les dépenses électorales pour un Etat sont les dépenses couvrant tout le processus électoral. Pour en avoir une idée, il suffit de consulter les rapports d'activité de la CENA.

A l'échelle du candidat (individuel ou parti politique), les dépenses électorales seraient tout ce qui a été engagé dans le cadre de sa campagne électorale.

### **Les dépenses de campagne électorale**

Au Bénin, « *Est considéré comme dépense de campagne électorale, le coût ou la valeur de tous les biens et services utilisés **durant et pour la campagne électorale** par un parti politique ou un candidat.* »<sup>3</sup>

Il s'agit en réalité de dépenses « *saines* » destinées à faire connaître le candidat et son programme politique pendant les 15 jours que dure la campagne. Précisées dans le Manuel à l'usage des responsables aux finances des partis politiques rendu exécutoire par décret, elles sont relatives :

- ✓ organisation de meetings
- ✓ aux frais de personnel salarié
- ✓ aux frais de transport et de déplacement,
- ✓ aux restaurations des militants en campagne
- ✓ à l'hébergement
- ✓ aux frais d'affichage et de réunion
- ✓ aux frais de communication, de publicité et de publication (plaquettes, banderoles, d'effigies ...)

---

<sup>3</sup> Définition tirée du Manuel à l'usage des Responsables aux finances des Partis Politiques - Chambre des Comptes de la Cour Suprême - février 1999.

- ✓ aux amortissements d'immobilisations pour la période de campagne.

Les dépenses qui ne sont pas exposées en vue de l'élection ne figurent pas au compte de campagne. Il en est ainsi du cautionnement et des frais d'honoraires.

### ***Les dépenses de corruption électorale***

On peut entendre par corruption électorale, le fait d'amener un électeur (ou un groupe d'électeurs) au moyen de libéralités sous toute forme ou de promesses de libéralités à accorder son suffrage à un candidat donné. La corruption électorale peut être le fait du candidat lui-même ou être réalisée pour son compte.

Les dépenses de corruption électorale sont donc des dépenses effectuées en toute illégalité et de façon non transparente pour influencer le vote des électeurs. Sa forme la plus brute et actuelle est la distribution (surtout la nuit du jour précédent l'élection) des billets de banque aux populations, c'est ce qu'on a appelé **élégamment** campagne de proximité.

On comprendra aisément que la Chambre des comptes n'a pas reçu mandat de « traquer » la corruption électorale.

### **De la faiblesse des dispositions légales**

Des insuffisances importantes contenues dans la loi rendent inefficaces l'exercice de la vérification des dépenses de campagne électorale par la juridiction des comptes. Il s'agit entre autres :

- ✓ de l'absence de règles de procédures pour cette nature de contrôle ;
- ✓ du non encadrement du financement des campagnes électorales par les tiers ;
- ✓ de l'absence de sanction en cas de non-respect de la forme des comptes à déposer ;
- ✓ de l'impossibilité pour la Chambre des comptes d'établir la sincérité des comptes dans un contexte des affaires dominé par l'informel.



## **Des difficultés liées au contexte d'exercice du contrôle**

On citera sous ce point :

- ✓ la difficulté à recueillir l'information probante du fait de la prédominance de l'informel et du manque de traçabilité des opérations effectuées par les candidats ;
- ✓ l'absence de collaboration des populations ;
- ✓ l'insuffisance des ressources humaines de la Juridiction pour s'acquitter de cette mission en même temps que d'autres ;
- ✓ la réticence des citoyens et des partis politiques à réagir suite à la publication des comptes pour fournir des éléments d'information lors des travaux de vérification de la Chambre;
- ✓ des délais très courts pour la production des rapports de vérification.

En conclusion, il convient de noter, en attendant d'en savoir les raisons, que plusieurs pays de la sous-région qui ont renoué avec la démocratie pluraliste et les élections n'ont pas chargé leur juridiction financière, voire même un autre organe du contrôle du financement des partis politiques et des dépenses de campagne électorale. Il en est ainsi du Togo, du Sénégal, de la Côte d'Ivoire, du Gabon, de Madagascar, de la Guinée, etc.

Le contrôle du financement des partis politiques et dépenses de campagne électorale par la Juridiction des comptes béninoise, même s'il satisfait à la quête d'une certaine équité entre les candidats aux différentes élections, reste à redéfinir, à revoir, voire même à être abandonné.

Le contrôle des comptes financiers des partis politique n'est pas explicitement prescrit. En ce qui concerne les élections, les textes légaux confinent ce contrôle aux seules dépenses de campagne électorale sans aucune action sur les ressources de campagne à travers leur provenance et leur nature.

Se situant sur la sphère de l'efficacité, l'économiste pourrait s'interroger sur le bien-fondé de la prescription d'une activité qui, plus de vingt

années après, n'aurait produit le moindre effet positif, n'aurait donné la moindre satisfaction au citoyen, en dépit des ressources publiques importantes qui y sont affectées.

Réaménager ou abandonner ce contrôle, la solution se trouve dans l'une de ses alternatives.

## Annexe

### *Encadré*

De façon concrète, la corruption électorale se manifeste par des remises d'argent liquide, ou autres biens matériels (produits de consommation ou de construction), ou même de réalisations de services (forage de puits, ouverture de voie d'accès, réfection de salles de classes ou de dispensaires...) tout ceci pour amener les citoyens à voter pour leur auteur ou pour un candidat désigné par celui-ci.

Il est très difficile de cerner la corruption électorale. Le législateur ne retient d'ailleurs pas cette expression. Il a pris soin d'énumérer dans plusieurs articles du code électoral, les pratiques pouvant donner lieu à de la corruption électorale. Il en est ainsi de l'article 46.

*Article 62 : Les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme.*

Les pratiques ainsi incriminées sont sanctionnées par le tribunal sur saisine de n'importe quel citoyen ayant connaissance des faits.