



# Perspectives en matière d'encadrement du financement des partis politiques en Tunisie

Anouar BEN HASSEN

Membre du Conseil de l'ISIE- Expert Comptable

20 et 21 mars 2017 Cotonou, Bénin

## 1- Introduction

L'activité politique suppose des dépenses qui doivent être considérées comme le **coût nécessaire et inévitable de la démocratie.**

Pour pouvoir s'acquitter de leurs fonctions et faire face aux dépenses nécessaires à l'accomplissement de leurs activités courantes subvenir aux besoins de leurs organisations et mener des campagnes électorales, les partis politiques doivent disposer de **ressources financières appropriées.**

Aussi l'utilisation croissante des **techniques nouvelles de communication politique et de véritables opérations de marketing** (sondages d'opinion, marketing électoral, campagnes de publicité, frais inhérents au déplacement des candidats, etc.) entraîne autant de dépenses nouvelles qui grèvent lourdement le budget des candidats et des partis ne peuvent plus prendre en charge susceptibles de conduire à un recours aux **ressources Occultes.**



## 1- Introduction

D'où la nécessité d'adoption d'un **système de financement** visant à moraliser la vie politique instaurer une obligation de transparence financière des comptes politiques afin de lutter contre certaines dérives liées à l'argent dans ses rapports avec la politique et contre le **financement occulte** des partis politiques

**Durant 23 ans**, le système politique Tunisien a été caractérisé par la toute-puissance d'un **parti dominant** : le Rassemblement Constitutionnel Démocratique (RCD). Seulement **neuf partis politiques d'opposition** étaient légalement reconnus sous le régime du président Ben Ali. Leur latitude d'action et le niveau de leur représentation sont restés **fortement contrôlés** et en fin de compte, **minimes**

## 1- Introduction

Depuis la **révolution de janvier 2011**, le pays connaît une période de **transition politique** vers un système **démocratique et pluraliste**. Des réformes législatives en matière de **financement des partis politiques** ont été introduites le lendemain de la révolution du 14 janvier 2011.

Le financement de la vie et des partis politiques, ainsi que des campagnes électorales, est devenu un sujet de première importance.

La prolifération des partis politiques a été significative, avec environ **200 formations politiques légalisées à ce jour**.

## 2-La situation d'avant septembre 2011

### 2-1 La loi de 1988 organisant les partis politiques :

A partir de l'année **1988** à travers la loi organique 88-144 du 29 décembre 1988 organisant les partis politiques le législateur a commencé à **instaurer** certaines règles et obligations sur le financement des partis politiques :

### 2-1 La loi de 1988 organisant les partis politiques :

- ❖ Interdiction de recevoir une aide de l'**étranger** sous quelque forme que ce soit
- ❖ Obligation de tenir une **comptabilité**
- ❖ instaure pour la **première fois** en Tunisie un contrôle des finances des partis exercé par la **Cour des comptes**.
- ❖ Obligation des déclarations des **dons et libéralités** au **Ministère de l'intérieur**
- ❖ **Exonération** du droit de mutation sur la propriété des immeubles nécessaires aux activités du parti.

## 2-1 La loi de 1988 organisant les partis politiques :

Toutefois :

- ❖ le financement par les entreprises privées n'est **ni interdit ni même limité**.
- ❖ La loi est restée **sous silence** concernant le **financement public** des partis politiques

## 2-2 La loi de 1997 : le financement public des partis politiques :

En **juillet 1997**, **dix ans après**, pour combler le vide juridique quant au financement des partis est intervenu par la loi n° 48 du 21/07/1997 relative au financement public des partis politiques sous deux formes.

### a- Primes attribuées au parti

Des primes annuelles fixes ou variables calculées en fonction du **nombre de députés de chaque parti**. Toutefois l'attribution de la prime cesse si le parti ne présente pas ses comptes à la cour des comptes.

### b- Aide à la presse

A partir de **mars 1999** (loi 99-27 du 29 mars 1999 complétant la loi 97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement public des PP) les partis politiques peuvent, en plus de la prime annuelle, bénéficier d'une **subvention de leurs journaux** à titre de contribution à la couverture du cout de papier et de l'impression

## 2-2 Le contrôle du financement des partis politiques

### a-Un contrôle exercé par l'organe administratif : Le Ministère de l'intérieur

Selon l'article 12 de la loi de 1988 les **dons et les libéralités** doivent faire l'objet d'une déclaration, Ministère de l'intérieur, mentionnant notamment l'objet la valeur et le ou les auteurs du don ou de la libéralité.

Le contrôle administratif à l'époque était comme une sorte **d'espionnage politique**. D'autres le qualifie comme un **contrôle policier des opinions**.

## 2-2 Le contrôle du financement des partis politiques

### b- Contrôle de la cour des comptes :

Depuis sa création en **1968 jusqu'à 1990**, la Cour n'avait pas de regard sur les comptes des partis politiques. En effet, au niveau de la Loi organique N° 68/8 du 8 mars 1968 portant sur l'organisation de la Cour des comptes aucune disposition concernant le contrôle des partis politiques.

La loi organique de **1988** instaure pour la **première fois** en Tunisie un contrôle des finances des partis exercé par la **Cour des comptes**.

## 2-2 Le contrôle du financement des partis politiques

### b- Contrôle de la cour des comptes :

Ce n'est qu'en **octobre 1990**, que la loi organique portant organisation de la cour des comptes a été modifiée, lui conférant ainsi officiellement la mission d'exercer le contrôle sur les finances des partis politiques en fixant les obligations des partis politiques vis-à-vis de la cour des comptes ainsi que le dispositif des sanctions en cas de manquement à ces obligations.

Cette modification a prévu le **caractère confidentiel** du rapport de contrôle de la cour des comptes dans la mesure où il n'est adressé qu'au **président de la république et au premier responsable du parti concerné**.

Malgré ces dispositions légales, la Cour n'a exercé **aucun réel contrôle** sur les finances des partis politiques. Elle élabore simplement une **note annuelle** qui indique les partis ayant déposé leur comptes et ceux qui ont manqué à cette obligation



## 3- Un nouveau cadre de financement des partis politiques : la loi de septembre 2011

Après la révolution du **14 janvier 2011**, le législateur a **annulé** tous les textes juridiques relatifs aux partis politiques et les a remplacés par le **décret-loi n° 87** du 24 septembre 2011 pour combler les vides juridiques sauf que les textes relatifs au financement des partis politiques

Le décret-loi 87 a pris en considération un certain nombre de **paramètres et a obéi à certains principes et normes** au niveau des sources de financement et des mécanismes de transparence et de contrôle.



### 3- Un nouveau cadre de financement des partis politiques : la loi de septembre 2011

#### 3-1 Sources de financement

Le décret-loi 87 consacre le principe d'un financement mixte **privé et public**



#### a- Le financement privé

les règles introduites reposent sur les principes suivants :

- ❖ **Plafonnement** des cotisations des adhérents
- ❖ **Interdiction** aux partis politiques d'accepter
  - un financement direct ou indirect, en numéraire ou en nature en provenance d'une **partie étrangère**
  - un financement direct ou indirect de **source inconnue**
  - les aides, dons et donations des **personnes morales publiques ou privées**
- ❖ **Interdiction des dons anonymes** : dons qui apparaissent dans les comptes sans que le donateur soit identifié.



## a- Le financement privé

- ❖ Interdiction **des dons occultes** : dons qui n'apparaissent pas dans les comptes des partis
- ❖ **Plafonnement du montant** annuel des dons, donations et legs des personnes des personnes physiques
- ❖ **Autorisation** aux partis politiques, assortie d'un plafonnement, de recourir à **l'emprunt auprès d'établissements spécialisés ou même auprès de particuliers**
- ❖ Interdiction aux **associations** de **collecter des fonds** en vue de soutenir des partis politiques (art 4 de Décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations)

## b- le financement public :

Les partis politiques jouissent d'un **financement public**. A ce titre le législateur n'a défini ni les **mécanismes de financement** ni le **montant**, ni les **critères de plafonnement**.

### c- Règles de Transparence financière

- ❖ interdiction à tout parti politique **d'octroyer des avantages quelconques** en numéraire ou en nature au profit des citoyens et citoyennes.
- ❖ obligation de désigner un **mandataire financier** Respect du principe de l'unicité du compte bancaire
- ❖ Obligation de tenir une **comptabilité et d'arrêter les états financiers** du parti politique chaque année
- ❖ Obligation de tenir les **registres** suivants : adhésions, délibérations des organes des partis, aides, dons, donations et legs
- ❖ Obligation de **conserver** les documents financiers, rapports et registres pour une période de dix (10) ans.



### 3-2 Le contrôle financier des comptes des partis politiques

En amont du contrôle exercé par la **Cour des comptes**, un système mixte de contrôle externe par des **commissaires aux comptes** puis d'une **commission** a donc été mis en place



## a- Le contrôle du ou des commissaires aux comptes

Les états financiers du parti politique sont soumis à un **audit annuel**.

Le contrôle des comptes des partis politiques est effectué sur la base de **normes** fixées par l'ordre des experts comptables de Tunisie.

Selon le montant des ressources du parti, ce dernier est tenu de désigner **un ou deux** commissaire aux comptes

Le rapport de contrôle des comptes est **soumis au Président du gouvernement** par les commissaires aux comptes



## b- Le contrôle exercé par la commission de l'article 26

Un rapport de contrôle des comptes est présenté à une **commission présidée** par le **premier président du Tribunal Administratif** avec la participation du **premier président de la cour d'appel de Tunis** et du **président de l'ordre des experts-comptables**.

Le décret-loi n'attribue à cette commission aucune compétence de répression au cas où elle découvrirait des violations. Donc, le rôle de cette commission se limite au contrôle et **peut refuser l'homologation des états financiers**.

Il reste qu'au cas où cette commission découvrirait quelques infractions, elle peut mettre en mouvement **l'action publique devant le ministère public**.



### c- Le contrôle de la cour des comptes

Le parti présente à la cour des comptes un **rapport annuel** pour procéder au contrôle à son tour.

Pour chaque parti politique concerné, un **rapport confidentiel** adressé par la Cour des Comptes au Président de la République et au premier responsable du parti concerné

Les rapports remis à la Cour des comptes **ne sont pas destinés à être rendus publics** ce qui pose un problème de transparence du financement de la vie politique.

### d-Publication des comptes

Le parti **publie ses états financiers** accompagnés par le **rapport du commissaire aux comptes** dans un quotidien paraissant en Tunisie et sur le site électronique du parti s'il en existe, et ce, dans un délai d'un mois à compter de la date d'approbation de ces états financiers.

## e - Le contrôle administratif exercé par La présidence du Gouvernement

Il faut signaler aussi que le **Président du gouvernement**, en tant qu'organe administratif, doit être informé de la situation financière du parti à travers le rapport élaboré par les commissaires aux comptes.

Etant ici noté que la présidence du gouvernement pour renforcer son rôle administratif a procédé à la création d'une **unité en son sein** qui est chargée du **suivi** des affaires des associations et des partis aux niveaux administratifs et contentieux. Cette unité a pour mission aussi **l'amélioration de la législation** relative aux partis politiques

## 4- RECOMMANDATIONS et PERSPECTIVES :

- ❖ Nécessité de **promulguer** un texte qui fixe les conditions d'allocation du **financement public** aux partis politiques
- ❖ Nécessité d'avoir un système comptable **normalisé** et adapté aux spécificités et exigences des partis politiques susceptible de renseigner sur les conditions d'utilisation des ressources allouées aussi bien par l'État, les adhérents que par les donateurs.
- ❖ Un projet de **norme spécifique aux partis politiques** conformément à l'article 33 de la loi 87-2011 est en cours d'élaboration permettant notamment de définir la nomenclature comptable la structure et le contenu des états financiers
- ❖ De même un projet de **norme en cours d'élaboration sur la certification des états financiers des partis politiques** par les commissaires aux comptes qui a pour objet de définir des principes fondamentaux et de préciser leurs modalités d'application

#### 4- RECOMMANDATIONS et PERSPECTIVES :

- ❖ D'accompagner la publication des normes susvisée par des **actions de formation** permettant de les simplifier et les rendre très accessibles et de former des personnes aptes à effectuer les tâches nécessaires en matière de tenue de la comptabilité
- ❖ L'existence de **représentations locales** du parti pourrait être une entrave au respect du **principe de l'unicité** du compte consacré par la loi étant donné son silence à cet égard sur la possibilité d'ouvrir d'autres comptes et par là même tenir des comptabilités à **consolider** par le parti.
- ❖ La loi n'a pas été précise quant aux personnes qui ne peuvent avoir la **qualité de mandataire financier** et que rien n'empêche à ce titre de désigner le trésorier du parti comme mandataire pouvant ainsi être à l'origine d'incompatibilités

#### 4- RECOMMANDATIONS et PERSPECTIVES :

- ❖ Bien que le législateur a **interdit** aux **associations** de collecter des fonds en vue de **soutenir des partis politiques**, et a rendu obligatoire le contrôle de la cour des comptes de toute association ayant recours au financement public, la moralisation et la transparence de la vie politique nécessite la mise place de **mécanismes de contrôle des associations n'ayant pas bénéficié d'un financement public**.
- ❖ **Atteinte à la transparence** : En effet durant les législatives de 2014, et bien que le législateur a **interdit** aux fondateurs et dirigeants des associations d'être en charge de responsabilités au sein des organes centraux dirigeant les partis politiques, il a été constaté que certains membres des listes candidates partisanes ont continué à exercer leurs fonctions en tant que **présidents d'associations**

## Conclusion

- ❖ **D'une manière générale les partis politiques** ne paraissent respecter **ni** les obligations d'établissement de leurs comptes et états financiers, **ni** celles de désignation des commissaires aux comptes, **ni** celles de publication et de dépôt des mêmes comptes. La plupart des partis politiques dont certains représentés à l'Assemblée des Représentants du Peuple, jusqu'à ce jour, **n'ont** pas présenté leurs rapports financiers **ni** à la cour des comptes **ni** à la commission de l'article 26. De même les partis politiques **refusent** de dévoiler leurs sources de financement.
- ❖ La législation relative **au contrôle du financement des partis** et des campagnes électorales serait à repenser. Il serait envisageable d'étudier la création d'une **institution indépendante** et unique pour les élections nationales. Cet organe serait chargé de **veiller au respect** des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires relatives à la **conduite des élections**, ainsi qu'au respect des obligations concernant le financement des partis politiques



**Merci pour votre attention**

