

Rapport synthèse

5^e Séminaire international d'échanges

Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes

20 et 21 mars 2017
Cotonou, Bénin



RECEF
Réseau des compétences
électorales francophones

Dans la collection des rapports synthèses des séminaires électoraux du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) :

1. *La biométrie en matière électorale : enjeux et perspectives*
Libreville, Gabon, 2012
Rédaction : M. Simon Mélançon et M. Dunia Ramazani
2. *La professionnalisation et la consolidation des organismes de gestion des élections*
Bamako, Mali, 2014
Rédaction : M. Simon Mélançon
3. *La sécurisation, la centralisation, le traitement et la publication des résultats électoraux*
Bruxelles, Belgique, 2015
Rédaction : M. Simon Mélançon
4. *Une communication efficace pour des élections réussies*
Tunis, Tunisie, 2016
Rédaction : M. Simon Mélançon
5. *Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes*
Cotonou, Bénin, 2017
Rédaction : M. Simon Mélançon

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
PRÉFACE	6
CÉRÉMONIE D'OUVERTURE	8
MOT DE BIENVENUE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION ÉLECTORALE NATIONALE AUTONOME DU BÉNIN.....	8
DISCOURS D'OUVERTURE DU REPRÉSENTANT DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE	11
DÉCLAMATION POÉTIQUE : POUR UNE NOUVELLE GÉNÉTIQUE DES ÉLECTIONS	16
ALLOCUTION D'OUVERTURE DU PRÉSIDENT DU RÉSEAU DES COMPÉTENCES ÉLECTORALES FRANCOPHONES.....	19
1. CONCEPTS, PRINCIPES ET ÉTAT DES LIEUX DANS LA FRANCOPHONIE.....	22
1.1 CONCEPTS ET PRINCIPES DU FINANCEMENT POLITIQUE ET DU CONTRÔLE DES DÉPENSES ÉLECTORALES	23
1.2 FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES : ENJEU ÉLECTORAL D'ACTUALITÉ.....	30
1.3 FINANCEMENT POLITIQUE : ÉTAT DES LIEUX DANS LES PAYS MEMBRES DU RECEF.....	34
1.4 FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE : DES PRATIQUES DIVERSIFIÉES APPELÉES À ÉVOLUER.....	48
2. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES : SOURCES DE REVENUS.....	50
2.1 SOURCES DE FINANCEMENT POLITIQUE EN AFRIQUE.....	51
2.2 FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES AU MALI : CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ ET CLÉS DE RÉPARTITION .	57
2.3 SOURCES DE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CANDIDATS DU BÉNIN.....	62
2.4 POUR UN FINANCEMENT POLITIQUE PERMETTANT UNE ÉQUITÉ ENTRE LES MOUVANCES POLITIQUES	66
3. ENCADREMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES.....	67
3.1 ENCADREMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES ET PRATIQUES DES ACTEURS : PEUT-ON PROMOUVOIR UN SYSTÈME OBJECTIF, TRANSPARENT ET ÉQUITABLE?.....	68
3.2 RÈGLES DES COMPTES DE CAMPAGNE ÉLECTORALE AU CAP-VERT	84
3.3 ENCADREMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES AU CANADA	87
3.4 POUR DES DÉPENSES ÉLECTORALES TRANSPARENTES	90
4. CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET APPLICATION DE LA LOI.....	92
4.1 CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE AU NIGER	93
4.2 CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE AU BÉNIN	104
4.3 CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DU FINANCEMENT POLITIQUE EN FRANCE	112
4.4 POUR UN ENCADREMENT DES COMPTES DE CAMPAGNE.....	119
5. BONNES PRATIQUES ET PERSPECTIVES D'AVENIR	120
5.1 RÉFLEXION SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES EN AFRIQUE	121
5.2 PERSPECTIVES EN MATIÈRE D'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES EN TUNISIE	127

5.3 ÉVOLUTION DES RÈGLES ENCADRANT LE FINANCEMENT POLITIQUE ET LES DÉPENSES ÉLECTORALES AU QUÉBEC ET PERSPECTIVES.....	134
5.4 POUR UNE RÉFLEXION PERMANENTE SUR LE FINANCEMENT POLITIQUE.....	144
DÉCLARATION DU RECEF À COTONOU	145
LISTE DES PARTICIPANTS.....	147
PAYS HÔTE	147
MEMBRES DU RECEF	148
ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE (OIF)	152
CONFÉRENCIERS ET PARTENAIRES INTERNATIONAUX	153
PROGRAMME DU SÉMINAIRE	155

AVANT-PROPOS

Les 20 et 21 mars 2017, à Cotonou, au Bénin, le Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) a tenu son 5^e Séminaire international d'échanges, qui portait sur le thème « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes ».

Cet événement a été rendu possible grâce à la collaboration de plusieurs institutions, notamment la Commission électorale nationale autonome (CENA) du Bénin et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

Cet événement a regroupé plus de 80 représentants de 24 organismes de gestion des élections de l'espace francophone, soit du Bénin, du Burkina Faso, du Burundi, du Cameroun, du Canada, du Cap-Vert, de Djibouti, du Gabon, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, d'Haïti, de Madagascar, du Mali, de la Mauritanie, du Niger, du Québec, de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo, de la Roumanie, de Sao Tomé-et-Principe, du Sénégal, du Togo et de la Tunisie.

Des partenaires et collaborateurs du RECEF ont aussi participé à cet événement, tels que l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF), la Chaire UNESCO des droits de la personne humaine et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi du Bénin, l'Assemblée nationale du Bénin, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) du Bénin, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le Centre européen d'appui aux élections (ECES), l'International IDEA et l'OIF.

Ce rapport se veut une synthèse des nombreuses présentations et des échanges qui ont eu lieu lors de cet événement. Les synthèses ont été réalisées à partir des notes des conférenciers et des propos recueillis lors de l'événement. Par ailleurs, le contenu intégral des présentations se trouve sur le site Web du RECEF, au recef.org.

Cette synthèse a pour objectif de conserver une trace historique de cet important séminaire, afin de faire rayonner les riches expériences électorales nationales de l'espace francophone.

Le Secrétariat général du RECEF
Québec, octobre 2017

PRÉFACE

C'est avec un grand plaisir et beaucoup de satisfaction que je signe la préface de ce cinquième rapport synthèse du Séminaire international d'échanges du Réseau des compétences électorales francophones, dont le thème était « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes ». Ce rapport est divisé en cinq chapitres portant sur :



- les concepts, les principes et l'état des lieux dans la francophonie;
- le financement des partis politiques : les sources de revenus;
- l'encadrement des dépenses électorales;
- le contrôle des comptes de campagne et l'application de la loi;
- les bonnes pratiques et les perspectives d'avenir.

Ces cinq thèmes sont développés en 15 textes spécialisés qui reprennent les présentations réalisées par d'excellents experts lors de ce séminaire. Les textes contenus dans ce rapport témoignent des riches échanges d'expériences des États de l'Amérique du Nord, des Caraïbes, de l'Europe, de l'Afrique du Nord, de l'Afrique de l'Ouest, de l'Afrique centrale et de l'océan Indien.

Je suis convaincu que les lecteurs de ce rapport synthèse pourront en tirer profit et être mieux outillés pour mieux comprendre la complexité de l'univers du financement de la vie politique d'un pays et approfondir leur réflexion sur d'éventuelles bonnes pratiques qui pourraient venir enrichir la démocratie de leur pays.

La Déclaration du RECEF à Cotonou, qui a été élaborée et adoptée par les participants à la suite de ce séminaire, est présentée en annexe de ce rapport. La Déclaration comprend plusieurs recommandations destinées aux organismes de gestion des élections, aux acteurs des processus électoraux, aux organismes de contrôle du financement de la vie politique et des comptes de campagne ainsi qu'aux organisations internationales. Le RECEF recommande notamment de favoriser :

- le maintien ou la mise en place d'un système de financement de la vie politique qui assure un juste équilibre entre les sources de financement privé et public, autant pour les partis politiques que pour les candidats;

- la poursuite de la réflexion sur les règles encadrant le financement de la vie politique afin d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre les candidats;
- la poursuite de la réflexion sur les règles encadrant les dépenses électorales ainsi que sur les mesures de contrôle mises en place pour assurer le respect de ces règles;
- le maintien ou la mise en place de règles qui prévoient la production de rapports financiers et de dépenses électorales accessibles au public afin d'assurer la transparence des sources de revenus et des dépenses des candidats et des partis politiques;
- le renforcement des règles comptables régissant la présentation des rapports financiers et des dépenses pour les partis politiques et les candidats;
- le maintien ou la mise en place d'organes de contrôle indépendants disposant des ressources nécessaires pour réaliser leur mandat;
- la mise en place de mesures dissuasives suffisantes, ainsi que la mise en œuvre des sanctions relatives à la contravention des règles encadrant le financement de la vie politique et le contrôle des comptes de campagne électorale;
- le maintien ou la mise en place de directives régissant l'utilisation des ressources de l'État pendant les campagnes électorales;
- la prise en compte des enjeux émergents pour faire évoluer le cadre légal en cette matière;
- le partage de l'information sur les pratiques observées dans d'autres pays et l'organisation d'ateliers de réflexion nationale portant sur les enjeux du financement de la vie politique et du contrôle des comptes de campagne.

En terminant, je voudrais remercier nos partenaires stratégiques, notamment l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français, la Chaire UNESCO des droits de la personne humaine et de la démocratie de l'Université d'Abomey-Calavi, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest et l'International IDEA. Mes remerciements s'adressent aussi à l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a grandement contribué au succès de cet événement.

Les derniers mots de remerciement vont naturellement à monsieur Emmanuel Tiando et à madame Geneviève Boko Nadjö, respectivement président et vice-présidente de la Commission électorale nationale autonome du Bénin, ainsi qu'à leurs collaborateurs, qui n'ont ménagé aucun effort pour assurer le bon déroulement de ce séminaire.

Général Siaka Sangaré
Président du Réseau des compétences électorales francophones
Délégué général aux élections du Mali

CÉRÉMONIE D'OUVERTURE

Mot de bienvenue du président de la Commission électorale nationale autonome du Bénin

Monsieur Emmanuel TIANDO

Président

Commission électorale nationale autonome

- Madame et Messieurs les Présidents des institutions de la République,
- Monsieur le Représentant de la secrétaire générale de la Francophonie,
- Honorables députés à l'Assemblée nationale,
- Excellences, Mesdames et Messieurs, les membres du corps diplomatique et représentants des organisations internationales,
- Monsieur le Président du RECEF,
- Madame la Secrétaire générale du RECEF,
- Mesdames et Messieurs les responsables ou représentants des institutions et organes chargés des élections,
- Madame et Messieurs les membres de la CENA,
- Chers invités,
- Mesdames et Messieurs,

À l'issue de sa quatrième assemblée générale tenue en mai 2016 à Tunis, notre réseau avait désigné le Bénin pour abriter, en marge de sa cinquième assemblée générale, les assises du cinquième séminaire de notre association, dont les travaux s'ouvrent aujourd'hui, 20 mars 2017, à Cotonou.

À cette occasion, je voudrais d'abord, au nom de mes collègues commissaires et du personnel de la CENA du Bénin, adresser nos chaleureux souhaits de bienvenue et d'agréable séjour à tous nos hôtes, avec une pensée particulière à l'endroit du représentant de la secrétaire générale de l'OIF, du président du RECEF et de tous mes collègues responsables des institutions et structures électorales ici présentes. Nous nous réjouissons aussi de la présence des présidents des institutions de la République, des membres du corps

diplomatique et des représentants des organisations internationales venus nous témoigner leur soutien et leurs encouragements.

Au regard du nombre important de membres de notre réseau prenant part à ce séminaire, vous devinez sans nul doute notre satisfaction et notre fierté de vous accueillir en ces lieux. Nous sommes sensibles à cette grande marque de considération que vous portez non seulement à l'égard de notre institution, mais aussi, et surtout, à l'endroit de notre pays. Nous vous en savons infiniment gré, Monsieur le Président et Messieurs les membres du bureau du RECEF, à qui je veux rendre un hommage appuyé pour tous les efforts et sacrifices consentis en vue de la crédibilité et du rayonnement de notre association.

Mesdames et Messieurs,

La tenue de ce séminaire coïncide avec la célébration, en ce 20 mars, de la Journée internationale de la Francophonie, dont l'organe institutionnel est notre partenaire privilégié. C'est le lieu de rappeler que depuis la Déclaration de Bamako le 3 novembre 2000, au terme du Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, l'Organisation internationale de la Francophonie ne ménage aucun effort pour la mise en œuvre de cette déclaration dont l'objectif majeur est la tenue d'élections libres, fiables et transparentes.

C'est pourquoi, en ce jour commémoratif, je voudrais saisir cette occasion pour vous exprimer, Monsieur le Représentant de la secrétaire générale de l'OIF, nos sincères remerciements pour le soutien constant de votre organisation à la promotion et à la consolidation de la démocratie dans notre espace francophone, notamment à travers son appui précieux à nos organes de gestion électorale.

Comme vous le savez, Mesdames et Messieurs, la naissance du RECEF découle des engagements liés à cette déclaration de Bamako et il est heureux de constater que depuis sa création, notre association s'est employée, grâce à l'esprit d'initiative de ses dirigeants, à accompagner régulièrement les pays membres dans la perspective de la promotion des bonnes pratiques démocratiques. Dans ce cadre, plusieurs thématiques axées sur l'amélioration de la qualité de nos processus électoraux ont déjà fait l'objet de quatre séminaires.

Ce cinquième séminaire s'inscrit dans la même dynamique et nos réflexions de Cotonou porteront sur la thématique suivante : « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes ».

Mesdames et Messieurs,

Pour tout observateur averti de la situation politique de nos pays, la pertinence de ce thème n'est plus à démontrer puisqu'il correspond à des préoccupations fortement exprimées au

sein des citoyens, des acteurs de la société civile et des animateurs de la vie politique eux-mêmes dans notre espace francophone et même au-delà.

C'est dire à quel point le sujet est d'une actualité brûlante dans nos États respectifs et notre réseau a vu juste en décidant de l'inscrire à l'agenda de cette rencontre de Cotonou.

En effet, à moins de faire preuve de naïveté ou d'hypocrisie, nous sommes tous conscients que les moyens financiers sont d'une nécessité incontournable dans la conduite des activités des partis politiques et des compétitions électorales.

À la limite, l'on pourrait même dire que ces moyens financiers sont consubstantiels à la nature même du régime de démocratie pluraliste.

Mais nous savons aussi que la question du financement politique peut être source d'entropie pour la qualité de la démocratie et des compétitions électorales si un minimum d'équité et de transparence n'est pas observé. À partir de ce constat affleurent les questionnements suivants :

- Comment garantir à nos partis politiques et à nos compétitions électorales un accès à du financement politique dans l'équité et la transparence?
- Comment encadrer les dépenses électorales pour que nos démocraties ne se transforment en ploutocraties et n'offrent les mêmes chances de départ pour tous les compétiteurs?
- Comment, enfin, assurer le contrôle effectif de ces dépenses électorales pour qu'elles restent toujours compatibles avec le souci d'équité, de transparence et de reddition de comptes, principes de base de toute démocratie véritable?

Voilà, à notre avis, l'essentiel de la problématique sous-jacente aux travaux de notre séminaire et qui recouvre les thématiques des cinq ateliers sur lesquels porteront nos débats à partir d'enrichissantes communications présentées par des experts et des acteurs politiques d'horizons divers.

Au regard de l'expérience, de la diversité et de la qualité des participants et des communicateurs, j'ai la conviction que nos travaux déboucheront sur des approches de solutions idoines à la question de la définition des meilleures conditions de financement politique pour des élections équitables et transparentes dans notre espace francophone.

Vive le RECEF!
Vive la Francophonie!
Vive le BÉNIN!
Plein succès à nos travaux.
Je vous remercie.

Discours d'ouverture du représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie

Monsieur Dominique DELPUECH

Directeur adjoint

Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Organisation internationale de la Francophonie

- Monsieur le Président du Réseau des compétences électorales francophones,
- Madame la Secrétaire générale du RECEF,
- Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome,
- Mesdames et Messieurs les responsables et délégués des structures électorales francophones,
- Honorables personnalités,
- Mesdames et Messieurs de la presse,
- Distingués invités,

Nous sommes aujourd'hui réunis, plus de cinq ans après la tenue à Québec de l'assemblée constitutive lors de laquelle les administrateurs d'élections de 11 États membres de la Francophonie ont confirmé leur volonté de créer un réseau des compétences électorales.

En ma qualité de représentant de l'Organisation internationale de la Francophonie, aller aujourd'hui à la rencontre de la grande famille du RECEF est une belle occasion pour vous remercier une nouvelle fois d'avoir bien voulu associer l'OIF à cet événement. Permettez-moi donc avant toute chose, et au nom de madame la secrétaire générale de la Francophonie, Son Excellence madame Michaëlle Jean, d'adresser mes plus vifs remerciements au Général Siaka Sangaré, président du Réseau des compétences électorales francophones, dont le dévouement n'a d'égal que sa disponibilité pour être aux côtés de l'OIF sur tous les fronts dans ses actions d'accompagnement électoral. Permettez-moi également de saluer la secrétaire générale du RECEF, ainsi que l'ensemble des membres du Réseau, pour le travail remarquable que vous menez pour la consolidation et la promotion de la démocratie au sein de l'espace francophone.

Qu'il me soit également permis d'exprimer à l'endroit des plus hautes autorités politiques béninoises notre profonde gratitude pour les commodités offertes de même que l'accueil dont nous avons fait l'objet depuis notre arrivée ici, à Cotonou.

Au-delà de l'importance du thème retenu pour les échanges programmés, le choix du Bénin comme pays d'accueil de la 5^e Assemblée générale du RECEF donne encore plus de sens à

notre rassemblement. Premier État d’Afrique subsaharienne à réussir sa transition politique à la fin des années 1980, le Bénin a par la suite su organiser des élections dont les résultats ont été acceptés par le plus grand nombre, comme en témoigne d’ailleurs le scrutin très ouvert de la dernière élection présidentielle de mars 2016, qui s’est déroulé dans un climat apaisé et a connu un fort taux de participation. Comme vous le savez également, le mois de mars sera au Bénin celui de la révision de la Constitution; nos amis béninois auront sûrement à cœur de nous en parler.

Le 20 mars, date d’ouverture des travaux de notre séminaire qui, cette année, sera consacré à l’équité et à la transparence du financement politique et des dépenses électorales, coïncide également avec le 47^e anniversaire de la Francophonie. Un certain chemin a été parcouru depuis l’objectif premier de ses pères fondateurs, soucieux d’assurer le rayonnement de la langue française dans le monde. Aujourd’hui, l’action multidimensionnelle de la Francophonie a pris toute sa place sur la scène internationale.

C’est à Cotonou, en 1995, qu’elle a pris ce virage politique décisif avec la décision des chefs d’États et de gouvernements membres de créer le poste de secrétaire général de la Francophonie, initiative concrétisée lors du Sommet de Hanoï en 1997. Nous sommes donc revenus à Cotonou comme nous reviendrions à la source, pour renouveler notre attachement aux valeurs de la démocratie. Comme il me plaît de le répéter, nous avons une boussole sur les pratiques attendues dans l’espace francophone en matière de démocratie, de droits et de libertés. Vous l’aurez compris, je veux parler de la Déclaration de Bamako, texte de référence de la Francophonie politique, adopté en novembre 2000. Endossée par les représentants des États et gouvernements membres, elle nous dote de repères afin de mener ce combat permanent, qui est le nôtre, en faveur de la consolidation de la démocratie, de l’État de droit et du plein respect des droits de l’Homme et de ceux qui en assurent la défense. Et ne l’oublions pas : elle dote également la Francophonie de moyens d’action en cas de rupture de la légalité démocratique, ou de violation grave des droits de l’homme dans l’un de ses pays membres.

Si la tenue d’élections à intervalles réguliers ne constitue pas une condition suffisante de la démocratie, elle en est néanmoins une condition nécessaire, voire incontournable. Vous connaissez le cap que nous fixe le chapitre 4.B de la Déclaration de Bamako : la tenue d’élections libres, fiables et transparentes, termes auxquels il convient d’ajouter *inclusives*. Ce n’est que si ces conditions sont réunies que l’élection et les résultats en découlant peuvent être considérés comme respectant l’expression et la volonté populaires. Les principes et engagements posés par la Déclaration, notamment dans le domaine électoral, sont plus que jamais d’actualité. Nous devons continuer à les faire vivre, à en faire une réalité partagée.

Afin de nous prémunir des risques de déstabilisation et de rupture que peuvent générer des processus électoraux mal préparés ou dévoyés, l’OIF entend continuer à jouer pleinement son rôle en venant en appui aux processus politiques et électoraux au sein de l’espace

francophone. Elle est néanmoins consciente qu'en ce domaine, il convient de tendre vers un idéal partagé, tout en restant lucide sur le réel. Les difficultés qu'ont pu rencontrer certains États membres dans la conduite de leurs processus électoraux respectifs nous obligent à rester modestes, à ne pas nous départir d'une certaine vigilance, et à continuer à chercher ensemble des voies et moyens pour parfaire l'organisation des élections dans les pays de la Francophonie.

En matière d'accompagnement électoral, nous intervenons, comme vous le savez, en vue de garantir un cadre juridique et institutionnel conforme aux standards internationaux, qui permet de tenir des élections libres, fiables et transparentes d'une part, et de créer les conditions d'une participation effective de tous les acteurs au processus électoral d'autre part. Nous veillons tout particulièrement, par le déploiement de nos actions, à faire en sorte que les processus soient marqués par une démarche d'inclusivité, de dialogue et de consensus. Dans une logique de prévention, la secrétaire générale de la Francophonie, madame Michaëlle Jean, a souhaité orienter notre action bien en amont des processus électoraux. À défaut, nous connaissons trop bien les risques auxquels nous nous exposerions : litiges postélectoraux délicats, conflits politiques violents, voire rupture avec les sociétés civiles de nos pays qui sont en droit de nous convoquer. Notre légitimité et notre crédibilité auprès des populations, notamment des plus jeunes – au cœur de nos priorités – sont donc en jeu.

Notre expertise et notre plus-value sont désormais reconnues par nos principaux partenaires (Nations Unies, Union européenne, Union africaine, International IDEA, etc.), et de plus en plus souvent sollicitées. Elles se déploient dans des domaines clés, tels que l'élaboration de fichiers électoraux consensuels et exhaustifs, l'élaboration et la révision des textes électoraux, la conception de chronogrammes électoraux, le renforcement technique et opérationnel des organes de gestion des élections, le renforcement des capacités des régulateurs des médias, la gestion du contentieux électoral, l'observation nationale des élections, le respect des droits et libertés en période électorale.

Au cours des derniers mois, des experts francophones ont ainsi été mis à la disposition des commissions électorales du Niger, de la République démocratique du Congo, du Burkina Faso et d'Haïti. L'OIF, vous le savez, est disponible pour conduire d'autres actions en appui aux organes électoraux dans les pays où de nouveaux cycles électoraux se préparent.

- Monsieur le Président, Madame la Secrétaire générale du RECEF,
- Monsieur le Président de la Commission électorale nationale autonome du Bénin,
- Mesdames et Messieurs les responsables et délégués des structures électorales francophones,

L'OIF vous appelle à une plus grande mobilisation pour les années à venir; elle invite les organes de gestion des élections ici représentés à s'orienter vers une gestion dans la durée des processus électoraux. L'un des éléments majeurs de cette orientation stratégique réside justement dans la mise en capacité des autorités nationales à assurer le financement des élections sur fonds propres; il en va de la souveraineté des États. Des objectifs réalistes doivent donc être fixés en se fondant sur l'existence de moyens disponibles, car budgétisés.

Je ne saurais clore mon propos sans évoquer les autres « chantiers majeurs » de la Francophonie en vue de favoriser l'appropriation durable des mécanismes de gestion d'élections crédibles. L'OIF entend mettre l'accent en tout premier lieu sur l'aide à la fiabilisation des fichiers électoraux. Celle-ci passe nécessairement par un renforcement des systèmes d'enregistrement des faits d'état civil, afin qu'ils soient capables d'une meilleure identification des personnes en âge de voter. En partenariat avec l'Union africaine, l'International IDEA, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et le RECEF, l'OIF a lancé en décembre dernier un programme d'appui à la modernisation de l'état civil, conformément aux recommandations de l'atelier d'Addis-Abeba de septembre et octobre 2016. Une mission exploratoire s'est rendue en Guinée, avant de poursuivre au Niger le mois en avril 2017.

Afin de se prémunir des aléas de la vie politique, les organes de gestion des élections doivent gagner en professionnalisation, en stabilité, ce qui passe par le renforcement de leur statut, et en autonomie. Il est souhaitable à ce titre que le RECEF puisse concevoir et mettre en œuvre un plan de suivi du séminaire de Bamako des 22 et 23 janvier 2014, qui a recommandé notamment de « poursuivre la mise en place et la consolidation d'organismes permanents, impartiaux et professionnels et garantissant la transparence et la crédibilité des élections ».

L'OIF entend enfin poursuivre et intensifier sa coopération non seulement avec les acteurs internationaux et bilatéraux traditionnels, mais aussi avec de nouveaux acteurs, tels que les organisations internationales non gouvernementales (OING), les réseaux spécialisés, les centres de recherche, les fondations, qui jouent également un rôle important en appui aux processus électoraux de l'espace francophone. Ces acteurs veulent être assurés de l'engagement sans faille de la Francophonie dans son acception la plus large, des États, des gouvernements et de l'OIF, pour la défense des principes démocratiques. Partout, au nord comme au sud, nous sommes observés par cette jeunesse qui veut encore croire en la force du droit et des règles du jeu démocratique au moment de se rendre aux urnes.

- Monsieur le Président, Madame la Secrétaire générale du RECEF,
- Mesdames et Messieurs les délégués,

L'OIF attend beaucoup du séminaire qui s'ouvre aujourd'hui. Elle saura, à la lumière de vos débats, enrichir son analyse et entreprendre, en cas de besoin, des actions appropriées en appui aux processus électoraux dans ses États membres. Permettez-moi de saluer tout

particulièrement l'invitation que vous avez bien voulu lancer à l'intention de l'AISCCUF. Celle-ci a répondu positivement en mobilisant son réseau afin de contribuer à la réflexion des organismes de gestion des élections sur le thème important du financement des partis politiques et du contrôle des comptes de campagne électorale. Je forme le vœu que vos travaux permettent aux deux réseaux francophones de poursuivre leur coopération sur le terrain.

Je vous remercie.

Déclamation poétique : pour une nouvelle génétique des élections

Monsieur Erick Hector HOUNKPE

Créateur

Promoteur des Initiatives Gbadalisa

C'était au moment
Où nous désespérions désespérément,
À l'instar de notre continent
Notre Nation s'est intoxiquée les neurones
De l'épidémie du sous-développement.

Et, alors même que le pays est installé
Dans les dunes de vie
Avec des pieds droits immergés
Dans les berges du développement,
Nous, les citoyens,
Nous maigrissions dangereusement.

Nos terres, nos maisons,
Nos administrations, nos écoles
Et nos marchés,
Asséchaient,
Notre économie ne vendait
Que d'invendus
Et notre social s'enrichissait
De chômage, de pauvreté
De sous-emploi, de frondes...

C'est alors que nous fîmes appel
Au Professeur **Bonsens**
Le Pape Mondial de Médecine sociopolitique,
Titulaire de la Chaire couplée
D'anatomie sociale
Et de Chirurgie politique
De l'Université d'Icilesréformes.

Et le Professeur nous auscultait
Et diagnostiquait
Un cancer naissant du sous-développement

Dû à une embolie politique
Elle, résultant d'une anémie éthique.

Le sang du patient est encrassé d'autocratie
Jonché des nicotines de la mal gouvernance
Et des ganglions de la corruption.

Il nous faut,
Prescrit le Médecin,
Mettre le patient sous une PDP
Une Perfusion Démocratique Permanente,
Et sous une dialyse politique.

Chaque matin,
Et jusqu'à complet rétablissement,
Injecter dans la perfusion,
Une bonne dose de multipartisme intégral
Une rafale de libéralisme économique,
Des gouttes de libertés d'opinion,
Quelques gélules de libertés individuelles,

Et chaque soir,
Un **Guronsan** constitutionnel.

Et chaque cinq ans,
Une dose régulière et infaillible de la drogue électorale
Pour un renouvellement quinquennal obligatoire
De cellules de la gouvernance.

Et pour accélérer l'efficacité
D'une telle médication,
Et à l'appui de la dose multipartite,
Il faut administrer périodiquement
Un fortifiant financier couplé
D'une pastille d'encadrement des dépenses électorales
Et d'une gélule de contrôle des comptes de campagne.

Mais alors,
L'arsenal médical a-t-il fonctionné?
Pourquoi une si longue convalescence
Même si nous avons échappé à l'agonie?

Eh bien, mesdames et messieurs,
Vous qui êtes des médecins politiques de haut rang
Des agrégés de l'anatomie électorale des nations
De l'altercontinent francophone,
Je vous invoque
Pour une meilleure lecture de nos consciences
Et qu'au sortir de Cotonou,
Nous ayons réoxygéné nos Instances de régulation électorale,
D'un sang nouveau
Pour une nouvelle génétique des élections.

Allocution d'ouverture du président du Réseau des compétences électorales francophones

Général Siaka SANGARÉ

Président du Réseau des compétences électorales francophones

Délégué général aux élections du Mali

- Monsieur le Représentant de la secrétaire générale de l'OIF,
- Mesdames et Messieurs les membres du gouvernement,
- Mesdames et Messieurs les Ambassadeurs des pays membres de l'OIF,
- Mesdames et Messieurs les Présidents des institutions électorales membres du RECEF,
- Honorables invités, à vos rangs, titres et qualités observés,

C'est pour moi un grand plaisir et un privilège, en ma qualité de président du Réseau des compétences électorales francophones, de prononcer ces quelques mots en cette double circonstance, celle de la Journée de la Francophonie, mais aussi celle de l'ouverture du séminaire, dont la pertinence du thème n'échappe à personne.

Le RECEF est très fier de tenir cet événement dans ce beau pays, laboratoire et vitrine de la démocratie en Afrique pour avoir ouvert la voie à la démocratie à travers la première conférence nationale en Afrique francophone, mais surtout pour avoir réalisé quatre alternances politiques et pacifiques.

Permettez-moi tout d'abord de remercier les autorités et le peuple béninois de l'accueil chaleureux, à la hauteur de l'hospitalité légendaire qui a marqué l'histoire de votre pays.

Ensuite, je voudrais remercier monsieur Emmanuel Tiando et son équipe de la Commission électorale nationale autonome de nous accueillir avec tant d'honneur et de chaleur dans la belle ville de Cotonou, nous permettant ainsi de tenir ce 5^e Séminaire international d'échanges dans d'excellentes conditions.

Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde reconnaissance.

Aussi, je ne saurais passer sous silence le soutien constant et multiforme de l'Organisation internationale de la Francophonie, sans lequel le Réseau n'aurait pas été tant actif et inscrit parmi les réseaux enviés et respectés.

Enfin, je voudrais, au nom de l'ensemble des membres du RECEF, souhaiter la bienvenue aux représentants des institutions partenaires, et j'ai cité :

- l'International IDEA, représenté par Nicholas Matatu;
- la CEDEAO et le Réseau des structures électorales de l'Afrique de l'Ouest (RESAO), représentés par Francis Oke;
- ECES, représenté par Dominique Weertz;
- l'AISSCUF, représentée par cinq personnalités membres.

Je tiens à les remercier de nous avoir honorés de leur présence à notre séminaire, élargissant ainsi le spectre d'échanges d'expériences. Qu'ils trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude et de notre totale disponibilité à renforcer nos relations de collaboration dans un partenariat fécond et multiforme.

- Monsieur le Représentant de la secrétaire générale de l'OIF,
- Chers participants, honorables invités,

Le choix de la date du 20 mars 2017 pour démarrer notre séminaire n'a pas été fortuit. Il répond en effet à la volonté du RECEF de magnifier l'anniversaire de la création de notre organisation commune.

Comme vient de le préciser le directeur adjoint des Affaires politiques et de la Gouvernance démocratique, la date du 20 mars est très symbolique dans la vie de la Francophonie et marque le plus grand repère de notre parcours.

Le RECEF, créé le 24 août 2011 à Québec, a, en cinq ans d'activité, vu le nombre de ses membres triplé en s'étalant sur les quatre continents, attestant ainsi sa vitalité et son rayonnement.

Fidèle à sa vocation de promouvoir la tenue d'élections libres, transparentes et crédibles dans l'espace francophone à travers des échanges d'expériences et de pratiques positives, il a, depuis 2011, organisé chaque année deux rendez-vous « du donner et du recevoir ».

Après avoir traité de thèmes pertinents comme l'utilisation de la biométrie dans les élections; le professionnalisme des organismes de gestion des élections; la sécurisation, la transmission, le traitement et la publication des résultats électoraux; ou encore la communication électorale, nous nous retrouvons à Cotonou pour un rendez-vous qui porte sur le thème intitulé « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes », un thème d'actualité qui s'inscrit dans les préoccupations des pays en voie de démocratisation, mais aussi des pays de vieilles démocraties.

En effet, en démocratie, les partis politiques et les candidats ont sans nul doute besoin de moyens, surtout de moyens financiers, pour mener leurs activités et faire campagne en

période électorale. Ces moyens peuvent être fournis au titre d'aide publique par l'État ou par des sources de revenus privés.

Comment assurer l'égalité des chances entre les partis politiques et les candidats, afin d'éviter que les moyens financiers commandent les résultats?

Comme l'a écrit Masclat, tous les systèmes de financement public des partis politiques et des candidats ont en commun trois objectifs :

- assurer l'égalité des chances des partis politiques et des candidats;
- donner aux partis politiques les moyens nécessaires pour remplir la mission qui leur est confiée dans la formation et l'expression de l'opinion publique;
- garantir la démocratie et moraliser la vie publique en mettant les partis politiques et les candidats à l'abri des groupes de pression et des puissances économiques d'une part, et d'autre part, à l'abri de l'utilisation des moyens illégaux ou d'origine douteuse.

Quel que soit le système de financement politique, son élaboration et sa mise en œuvre font appel à une série d'interrogations dont, entre autres :

- Doit-on privilégier le financement public ou les ressources privées?
- Doit-on plafonner les dépenses de campagne?
- Faut-il réglementer le financement privé?
- Doit-on contrôler les comptes des partis politiques et les comptes de campagne? Si c'est le cas, quelle est l'institution qui pourrait réaliser cette tâche tout en inspirant neutralité et confiance?
- Quelles sanctions instituer en cas d'irrégularités dans la gestion des fonds publics?

Je suis persuadé que les deux jours d'échanges d'expériences et de pratiques utiles permettront d'apporter à ces questions pertinentes des réponses appropriées, qui constitueront une source d'inspiration pour ceux qui n'ont pas de système de financement public et qui permettront d'améliorer la qualité des systèmes qui existent.

En terminant, je voudrais, au nom de l'ensemble des membres du RECEF, rendre un vibrant hommage à notre secrétariat général pour son efficacité et son dynamisme, qui ont porté haut le flambeau de notre réseau. Enfin, en vous remerciant tous d'avoir répondu à notre invitation, témoignant ainsi tout l'intérêt et toute la confiance que vous placez en notre réseau, je souhaite plein succès au séminaire.

Je vous remercie de votre aimable attention.

1. CONCEPTS, PRINCIPES ET ÉTAT DES LIEUX DANS LA FRANCOPHONIE

Le financement des partis politiques et des candidats ainsi que les dépenses engagées lors des campagnes électorales constituent l'une des dimensions importantes du système électoral et de la santé démocratique d'un pays. En effet, les partis politiques ont besoin d'argent pour contribuer à la vie démocratique et faire connaître leurs idées lors des campagnes électorales. Pour un débat démocratique de qualité, une certaine équité financière est également recommandée. De plus, afin de garantir une saine compétition et de favoriser la confiance des électeurs, la transparence et la vérification des comptes de campagne sont d'autres aspects à considérer. Comment s'assurer que les partis politiques disposent des ressources nécessaires tout en garantissant un système équitable et transparent? Face à cet enjeu, différents modèles ont été développés dans le monde.

Ce chapitre aborde les concepts et les principes utilisés pour analyser la nature du financement politique et des dépenses électorales. Les grandes tendances seront présentées, ainsi qu'un état des lieux plus détaillé des pays membres du RECEF, où la réflexion s'annonce fertile dans la prochaine décennie.

1.1 Concepts et principes du financement politique et du contrôle des dépenses électorales

Docteur Nathanaël KITTI

Enseignant et chercheur en sciences politiques

Université d'Abomey-Calavi

« 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'État 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 à 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, première fortune du Bénin selon le classement du magazine Forbes en 2015

La démocratie et la représentation politique

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

« Le parti est une organisation durable qui survit au changement de ses dirigeants, qui dispose d'une implantation locale, et qui cherche à s'emparer du pouvoir au moyen d'un soutien populaire. »

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 « faction »². 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** (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.

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 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 :

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.

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

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

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

- 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 des représentants, 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);
- 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 sont 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 *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. Michels⁸, quant à lui, soutient que la démocratie n'est pas davantage possible au sein des partis qu'à l'échelle de l'État, et

⁶ Steuer, C., *op. cit.*, p. 93.

⁷ *Ibid.*

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

toute organisation est vouée à sécréter 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 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 la 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.

La justification par la professionnalisation politique

Les premières vagues de constitution 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 réglementer 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 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.

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

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

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

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. Cela est dénoncé par 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 1970 (Royaume-Uni, Canada, Australie et États-Unis), suivis par, notamment, l'Allemagne fédérale, la Suède, l'Italie, la Finlande, Israël et le Québec. La généralisation est intervenue dans les années 1980 (Autriche, Belgique, Danemark, Grèce, Portugal, Espagne, Turquie, Mexique, Japon, France). Avec la décompression autoritaire en Afrique dans les années 1990, 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. : la 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 induite 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 qu'ils 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 entre les candidats;
- les aides publiques ne doivent pas compromettre l'indépendance des partis politiques et des candidats;

¹² *Ibid.*

- 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 aux 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 lorsque les partis politiques ont été constitués sous la forme d'associations privées, leur rôle 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, moment 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, la prise de décisions politiques et leur mise en œuvre. Afin de mener à bien leurs activités, les partis politiques doivent disposer de ressources financières appropriées. Toutefois, 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 financement des partis politiques, ces systèmes 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 induite 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 et interne/externe est nécessaire pour assurer la transparence dans l'activité

¹³ Recommandation du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, recommandation adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835^e réunion des Délégués des Ministres.

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

politique. Quel que soit le système de financement des partis, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis 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.

¹⁵ Van Biezen, I. (2003), *Financement des partis politiques et des campagnes électorales : lignes directrices*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe.

1.2 Financement des partis politiques : enjeu électoral d'actualité

Monsieur Francis LALEYE

Coordonnateur du programme de renforcement : Assemblée nationale et partis politiques
AWEPA/NIMB

Un enjeu d'actualité

Dans un récent article paru dans un journal du Bénin et portant sur le financement des partis politiques, nous pouvions lire ceci : « L'organisation interne et le fonctionnement des partis politiques ainsi que la qualité de leur contribution à la gestion des affaires publiques exigent la disponibilité de ressources financières. L'origine, mais également l'utilisation faite des ressources mobilisées peuvent affecter la qualité de la gouvernance démocratique dans un pays et tout particulièrement la participation des citoyens, l'équité et la justice, etc. »

« La question du financement des partis politiques dépasse les seuls enjeux électoraux. Ainsi, que ce soit par rapport aux institutions démocratiques, aux acteurs eux-mêmes, à l'établissement ainsi qu'au contrôle des règles établies, les enjeux sont nombreux et manifestes. »

À l'évidence, le financement des partis politiques, qui était déjà une question d'actualité quasi permanente depuis de longues années, connaît un regain d'intérêt actuellement.

La question du financement des partis politiques dépasse les seuls enjeux électoraux. Ainsi, que ce soit par rapport aux institutions démocratiques, aux acteurs eux-mêmes, à l'établissement ainsi qu'au contrôle des règles établies, les enjeux sont nombreux et manifestes.

Dans cet article, l'analyse porte essentiellement sur des enjeux du financement des partis politiques par rapport aux élections : un enjeu d'actualité. On peut répertorier les enjeux en trois catégories :

- les enjeux relatifs aux sources de financement des partis politiques;
- les enjeux relatifs à l'utilisation dudit financement;
- les enjeux relatifs au contrôle de l'utilisation du financement.

Les enjeux associés aux sources de financement

Le financement public n'est pas systématique. Par exemple, le Ghana, qui a pourtant une expérience respectable en matière de partis politiques, n'a pas prévu le financement public des partis politiques. D'autres pays, notamment le Mali, ont prévu du financement public.

Lorsque le financement public existe, parfois il semble exister seulement par principe, tant il est insuffisant ou, manifestement, en deçà de l'argent dépensé lors des élections.

Il faut distinguer le financement public direct et le financement public indirect. Le **financement public direct** peut être distribué avant ou après les élections. Il est généralement soumis à certaines conditions. Lorsqu'il est distribué avant les élections (*a priori*), certains critères déterminent la contribution à apporter à chaque candidat et à chaque parti politique. Cependant, le financement direct *a priori* est souvent instrumentalisé pour susciter des candidatures indépendantes. Nous pouvons observer ce phénomène de financement public direct *a priori*, notamment au Togo, en Côte d'Ivoire et au Gabon.

S'il est octroyé après les élections, le financement public reflète la quantité d'efforts fournis et est donc lié aux performances électorales du bénéficiaire. À l'instar du financement direct *a priori*, le financement direct distribué après les élections (*a posteriori*) comporte des inconvénients. Ainsi, il pose le problème de mobiliser les ressources financières d'abord et de se faire partiellement rembourser les dépenses électorales après, ce qui peut être plus difficile pour les petits partis politiques. C'est le cas au Bénin, par exemple, où, comme dans d'autres pays, le remboursement est même plafonné largement en deçà des dépenses que font les partis politiques pendant les élections.

Le système de financement de la France est complexe. Le financement privé est très encadré. Les personnes morales ne peuvent pas réaliser de dons aux partis politiques et il y a un plafonnement des dons des personnes physiques à 7 500 euros annuellement, par parti politique. Le financement public direct de la France est octroyé en fonction de deux critères cumulatifs. D'abord, les partis politiques doivent présenter des candidats aux élections législatives et récolter au moins 1 % des voix dans au moins 50 circonscriptions. Par la suite, si cette première condition est remplie, le financement public direct est octroyé proportionnellement au nombre de parlementaires élus. En cas de non-respect de la parité hommes-femmes, pour la présentation de candidats aux élections, les formations politiques sont pénalisées financièrement.

Aux États-Unis, la situation est fort différente de celle de la France. Le 21 janvier 2010, la Cour suprême des États-Unis a levé l'interdiction faite aux entreprises privées de financer des publicités et des actions en faveur ou en défaveur d'un candidat. Depuis, les sommes dépensées lors des élections atteignent des sommets très importants. Les États-Unis laissent une place importante au financement privé : les partis dépendent quasi exclusivement de l'argent versé par les donateurs individuels, les entreprises, les lobbys et même les syndicats, de qui ils peuvent récolter des fonds illimités.

Le **financement public indirect** est, quant à lui, un service fourni par l'État ou prévu dans la loi, comme l'accès aux médias de service public ou parfois aux médias privés (payés par l'État). Nous pouvons observer ce type de financement public indirect dans de nombreux

pays, notamment au Cap-Vert. Un autre exemple de financement public indirect est de rémunérer les représentants des partis politiques dans les bureaux de vote, comme c'est le cas en Guinée ou encore lorsque les bureaux de vote sont composés de représentants de partis politiques, comme c'est le cas au Bénin. Finalement, le fait de produire les spécimens des documents de vote, comme les bulletins de vote ou des documents d'information, et de les mettre à la disposition des partis politiques et des candidats dans le contexte de leur campagne électorale est une autre forme de financement public indirect.

Le **financement privé** n'est pas très réglementé en général en Afrique. Ce financement bénéficie d'un certain flou dans les législations. Dans cette rubrique, il y a le financement extérieur, souvent non déclaré, le financement provenant de personnes morales ou physiques, qui peut provenir de sources occultes ou encore de sources illicites, comme le recyclage ou le blanchiment de l'argent de la drogue ou d'autres trafics.

Les élections peuvent être entachées si elles aboutissent à la mise en place d'institutions démocratiques grâce à du financement provenant de sources illicites et illégales. De plus, le financement, même en provenance de sources licites, peut avoir des conséquences graves sur la gouvernance du pays. L'argent peut avoir de l'influence sur la gouverne du pays et sur la nomination de certains ministres ou de certains occupants de postes politiques.

Une autre forme de financement privé est la contribution des citoyens, un peu comme ce que l'ancien président des États-Unis, Barack Obama, a réalisé lors de ses campagnes de 2008 et de 2012. Il a amené un grand nombre de citoyens à apporter de petites contributions qui, ensemble, sont devenues très importantes. Mais cette stratégie repose sur la sympathie des électeurs. Ce phénomène est moins présent en Afrique, mais dans quelques cas, encore rares, on peut remarquer l'existence de ce type de financement, notamment par la diaspora de certains pays.

L'une des conséquences de l'importance du financement privé est que les politiciens traditionnels, classiques, semblent se faire prendre leurs places par des acteurs jusqu'alors restés dans l'ombre, comme les hommes d'affaires ou d'autres acteurs sortis de l'ombre et dotés d'immenses ressources financières.

Les enjeux associés à l'utilisation de l'argent en période électorale

Plusieurs enjeux peuvent être associés à l'utilisation de l'argent en période électorale, comme la corruption de certaines institutions légales, même celles responsables du processus électoral ou du contentieux électoral. L'argent peut amener à la violation de l'intégrité du processus électoral à travers la falsification des règles et la corruption directe des organismes de gestion des élections ou du personnel électoral.

Les électeurs eux-mêmes peuvent être corrompus par l'argent distribué en échange de leur vote, c'est le phénomène de l'achat de votes.

Ces phénomènes peuvent apporter une absence ou une rupture de la confiance des citoyens envers l'organisme de gestion des élections et l'institution chargée de la proclamation des résultats.

Les enjeux associés au contrôle

Le contrôle des comptes de campagne est un élément important, mais il peut également être sujet à la corruption. Dans un tel cas, les institutions responsables du contrôle des comptes de campagne peuvent paraître partisans et perdre leur crédibilité.

Cette rupture de confiance, si elle existe, envers les institutions chargées de gérer le contentieux électoral peut avoir des conséquences négatives importantes sur l'acceptabilité des résultats électoraux.

À l'évidence, comme le démontrent les lendemains de joutes électorales, il est très difficile d'obtenir des condamnations sur la base de plaintes relatives aux dépenses de campagne. Il faut ajouter qu'il est difficile de contrôler effectivement les dépenses électorales tant dans leur nature et leur utilisation que leur estimation. Dans ce contexte, il est très important de faire la promotion du principe d'impunité.

Les perspectives

Le financement des partis politiques en général, comme dans le cadre spécifique des élections, est une chose extrêmement importante, utile et même nécessaire pour peu que le contexte le requière. La réglementation du financement privé des partis politiques reste un défi important.

Pour autant, bien qu'il soit souvent brandi comme une sorte de potion magique qui résoudrait les problèmes des partis politiques, le financement public des partis politiques n'est pas la panacée! Les exemples du Ghana, où il n'y a pas de financement public, mais où les partis sont considérés comme solides financièrement, et du Mali, où il y a un financement public important, mais où les partis sont considérés comme plus fragiles financièrement, en donnent une belle illustration. Tout n'est donc pas résolu par le financement public, loin de là!

Les partis politiques ont plusieurs défis à relever, notamment les questions relatives à la mauvaise gouvernance interne, à leur adaptation à l'évolution ainsi qu'aux défis actuels et futurs, à leur capacité à proposer des alternatives crédibles et à leur contribution effective à la consolidation de la démocratie.

Il est donc capital, et même extrêmement important, de mettre en perspective le financement direct ou indirect des partis politiques avec son but premier, qui est le renforcement des partis politiques pour la consolidation de la démocratie et du développement du pays.

1.3 Financement politique : état des lieux dans les pays membres du RECEF

Madame Catherine LAGACÉ

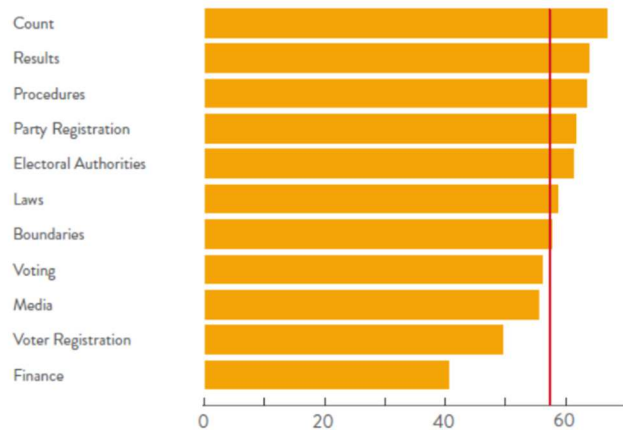
Secrétaire générale du RECEF

Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec

La méthodologie de l'étude comparative

Le financement de la vie politique est un enjeu d'une grande actualité. La plupart des pays francophones maîtrisent bien la logistique électorale et l'ensemble des procédures de vote et de centralisation des résultats.

Cependant, comme l'illustre ce graphique de l'étude intitulée *L'intégrité électorale en Afrique*, publiée en 2015 par l'Electoral Integrity Project, le volet du financement de la vie politique serait celui qui serait le plus à perfectionner dans le monde entier.



Afin de compiler les résultats de la présente analyse comparative, plusieurs sources d'information ont été utilisées. D'abord, la plus importante est un questionnaire qui a été adressé à l'ensemble des institutions membres du RECEF en mars 2017. Par la suite, l'information a été complétée à l'aide de la base de données de l'International IDEA portant sur le financement politique, ainsi que de quelques publications scientifiques analysant la situation du financement politique et du contrôle des comptes de campagne électorale. Avec toute cette information et les lois qui évoluent, il est possible que certaines inexactitudes se soient glissées dans cette analyse.

Dans cette étude comparative, nous avons inclus les 31 pays actuellement membres du RECEF. Afin de réussir à présenter la diversité des pratiques de financement politique et de contrôle des comptes de campagne d'autant de pays, cette analyse utilise plusieurs représentations cartographiques.

Les 31 États et gouvernements francophones à l'étude



Le financement politique

Sur les 31 pays à l'étude, une vaste majorité offre une forme de financement public aux partis politiques et aux candidats. Une multitude de modèles existe. Par exemple, des pays offrent un financement annuel aux partis politiques, d'autres seulement lors d'élections et certains pays, les deux à la fois.

Le financement public direct peut être calculé en fonction du pourcentage de votes reçus lors d'élections antérieures ou en fonction du nombre de candidats. C'est le mode de financement auquel j'accorderai le plus d'attention durant ma présentation. Il y a également du financement public indirect dans plusieurs pays, comme des avantages fiscaux, des espaces publicitaires gratuits et du temps médiatique réparti gratuitement entre les partis politiques. Finalement, il y a un financement spécifique pour certains pays, notamment pour appuyer le fonctionnement des activités parlementaires.

Parmi la panoplie de modèles observés dans la présente étude comparative, nous avons soulevé deux cas intéressants : la Belgique et la Mauritanie.

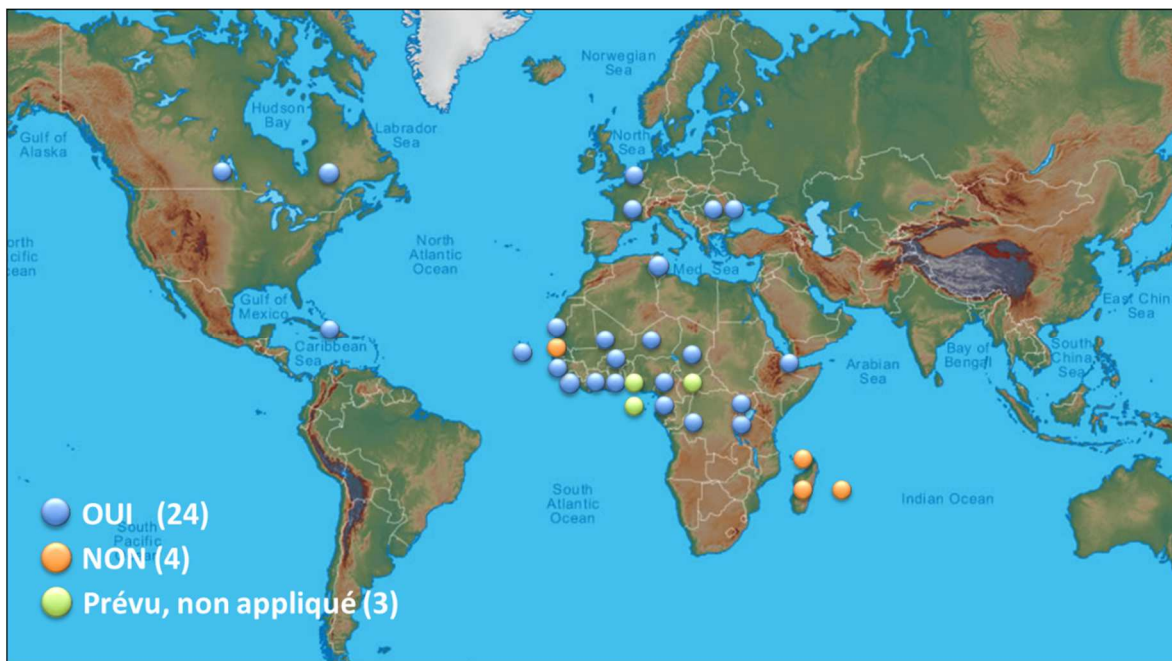
En Belgique, le financement public direct a été introduit en 1989. Les montants ont été définis cette année-là et les montants sont ajustés annuellement en fonction de l'inflation. Une partie du financement public est forfaitaire. Le montant par parti politique est de 150 000 euros. Une autre partie du financement public est variable et elle est associée au nombre de votes reçus lors d'une élection législative. Environ deux euros sont remis par vote reçu. Au total, cela représente un financement d'environ 20 millions d'euros pour

11 partis politiques. L'accès au financement par vote a été assoupli au fil des années. Désormais, les partis politiques doivent obtenir au minimum un siège au Sénat ou un siège à la Chambre des représentants.

En Mauritanie, le financement public direct est octroyé selon le calcul suivant. Une première tranche de 40 % du financement public est répartie à égalité entre tous les partis ayant totalisé au moins 1 % des suffrages exprimés. Une deuxième tranche de 60 % est répartie au prorata des voix obtenues par chaque parti politique. La subvention est versée en deux tranches semestrielles égales.

La carte suivante illustre la répartition des pays ayant un financement public direct.

Le financement public direct



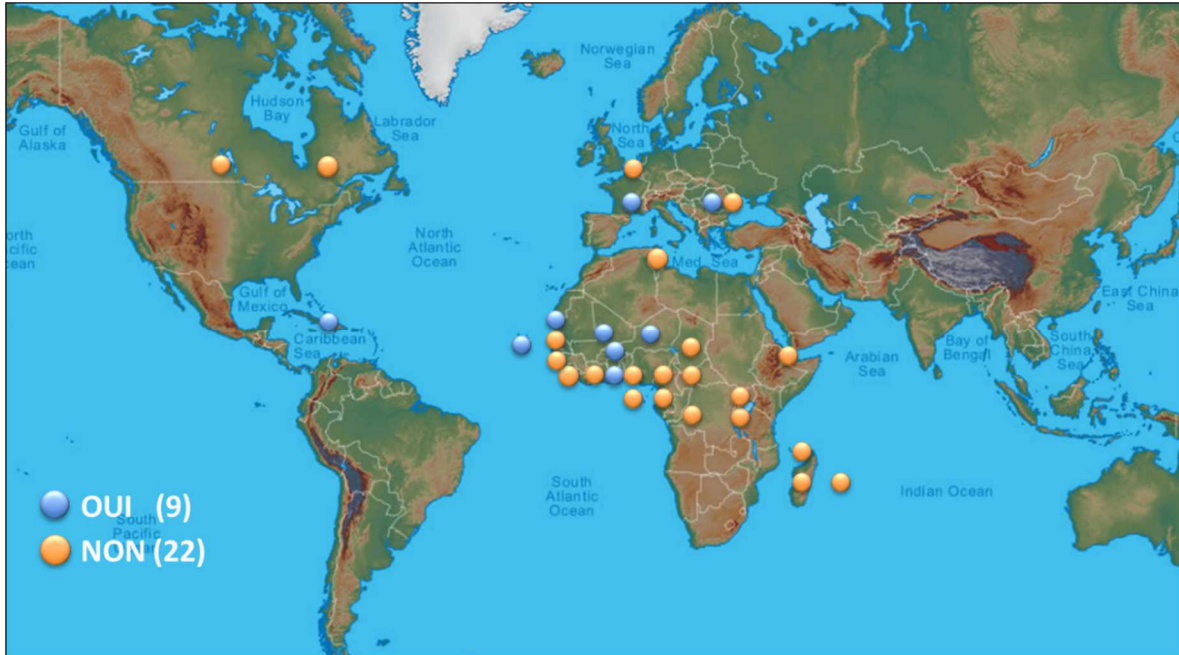
Parmi les modèles de financement public direct, certains prévoient des mesures particulières afin de favoriser une **participation paritaire des femmes et des hommes** dans les parlements. Par exemple, plusieurs pays ont introduit dans leur législation un financement bonifié pour les partis politiques présentant un certain pourcentage de candidates.

Au sein du RECEF, c'est environ un pays sur trois qui a introduit cette notion dans sa législation. Nous remarquons que dans les pays de l'Afrique de l'Ouest, cette proportion est plus élevée et est présente dans un pays sur deux.

Il est à noter que le financement bonifié pour des candidatures féminines n'est pas la seule méthode utilisée pour augmenter la députation féminine, pensons seulement aux quotas

de représentation féminine, qui ne sont pas illustrés sur la carte suivante et que l'on trouve notamment au Burundi, au Rwanda, en Tunisie et dans bien d'autres législations.

Le financement des candidatures féminines



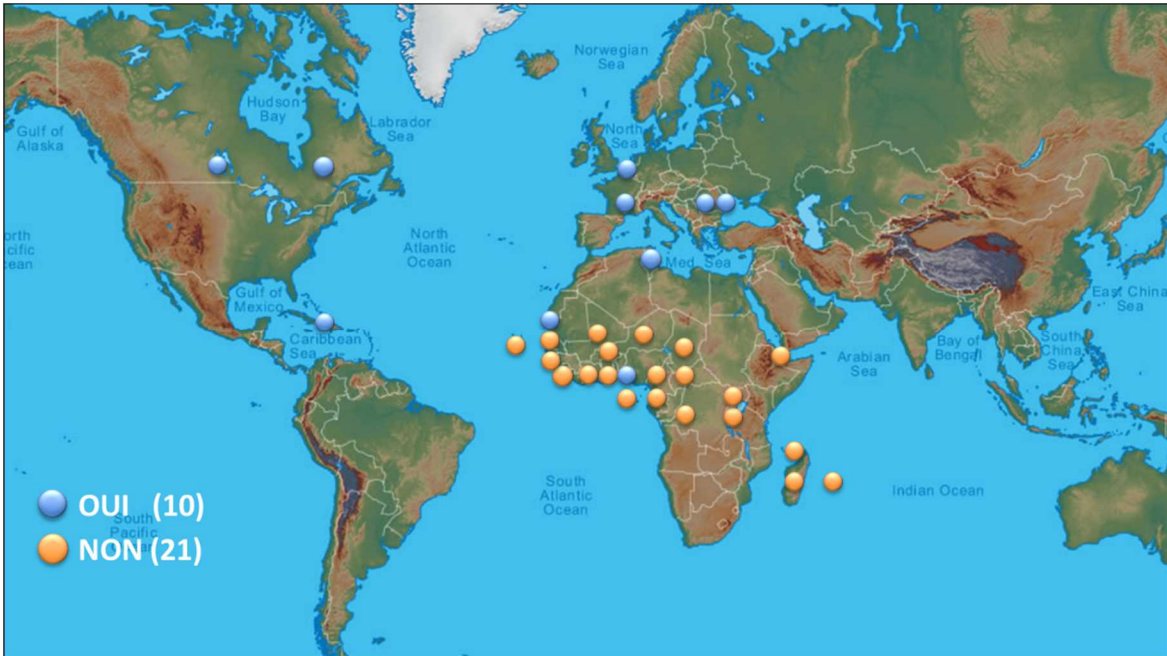
Nous vous partageons certains cas rencontrés lors de l'étude comparative. Au Mali, 10 % du financement public est réservé pour soutenir les candidatures féminines. En Roumanie, le montant alloué aux partis politiques augmente proportionnellement au nombre de candidates élues. En France, la loi sur la parité prévoit une zone paritaire de 48 %/52 %. Si un parti politique présente un pourcentage de candidates ou de candidats à l'extérieur de cette zone de parité, il doit payer une pénalité financière.

Le financement politique peut également être de **sources privées**. Plusieurs pays encadrent les sources de financement privé. Certains pays mettent une **limite maximale aux dons** en provenance du financement privé. L'objectif de cette limite est de réduire l'influence que pourraient avoir certains grands donateurs sur le déroulement des campagnes électorales et éventuellement sur la gouvernance de l'État.

De plus, cette limite maximale peut protéger les partis politiques contre des donateurs qui souhaiteraient réaliser des pressions politiques et financières durant une campagne électorale en échange de contrats publics.

Dans les pays du RECEF, cette pratique est surtout observée en Amérique et en Europe, comme il est possible de le voir sur la carte suivante.

La limite des dons privés



Parmi les 10 pays ayant une limite maximale annuelle pour une contribution financière privée, une multitude de pratiques ont été rencontrées. Certaines législations limitent les dons réalisés aux partis politiques, alors que dans d'autres cas, la limite s'applique à chaque candidat.

Par exemple, au Québec, la limite des dons privés est très basse. Elle est de 100 \$ canadiens (70 euros) par année par parti politique. Lors d'une année d'élections, un électeur peut donner un deuxième 100 \$.

En Haïti, la limite de dons est fonction du palier électif. Elle oscille entre 200 000 gourdes (3 000 euros) pour soutenir un candidat à l'échelle locale et 7,5 millions de gourdes (120 000 euros) pour soutenir une candidature présidentielle.

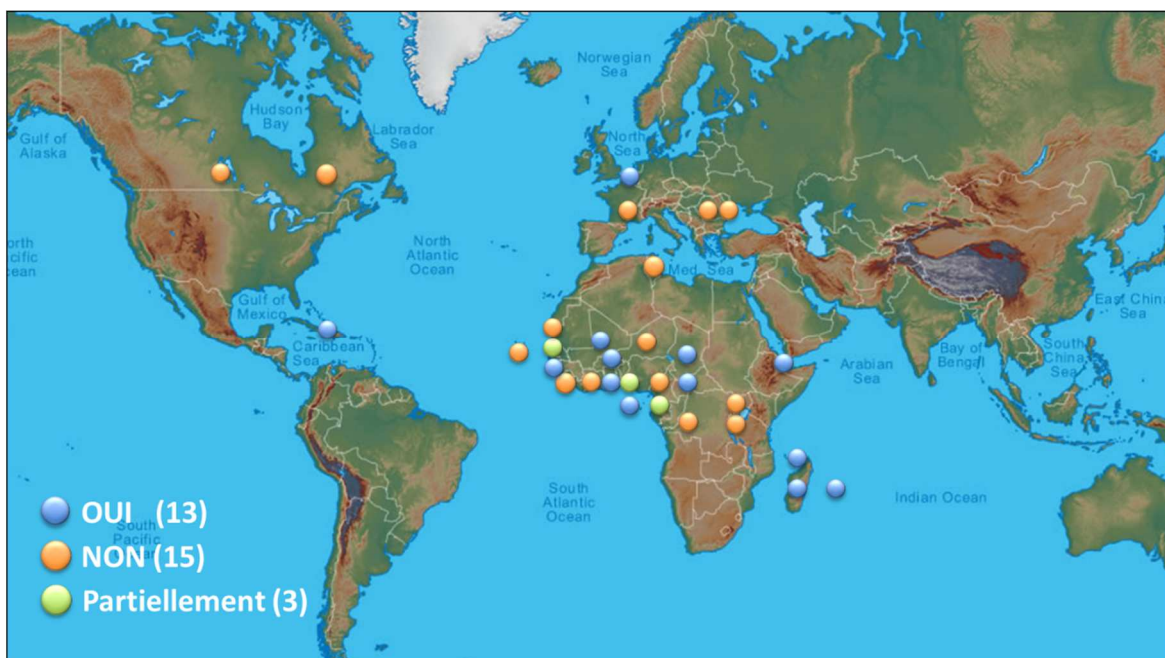
En Roumanie, la loi prévoit qu'un individu ne peut pas donner, à un parti politique ou à un candidat, plus de 200 fois le salaire minimum annuel et qu'une personne morale ne peut pas donner plus de 500 fois le salaire minimum annuel. En 2017, le salaire minimum est d'environ 320 euros par mois. La limite est donc de 64 000 euros pour un individu et de 160 000 euros pour une entreprise.

Nous voyons, avec ces quelques exemples, que même lorsqu'il y a une limite maximale, elle peut varier grandement d'un pays à un autre. C'est à chaque pays de trouver l'équilibre qui correspond à sa culture politique.

Une autre règle qui est généralement considérée dans l'encadrement du financement de source privée est d'**interdire le financement en provenance d'un autre pays**, qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique, ou de gouvernements étrangers. Certains pays limitent partiellement cette pratique, par exemple en interdisant le financement d'un parti politique, mais en permettant l'appui financier à un candidat lors d'une élection.

Pour cette thématique, il n'y a pas de cas particulier à soulever, soit le financement étranger est interdit, soit il est permis. Environ un pays sur deux interdit cette pratique, afin de conserver le contrôle du financement des campagnes électorales à l'échelle nationale.

Le financement en provenance de pays étrangers

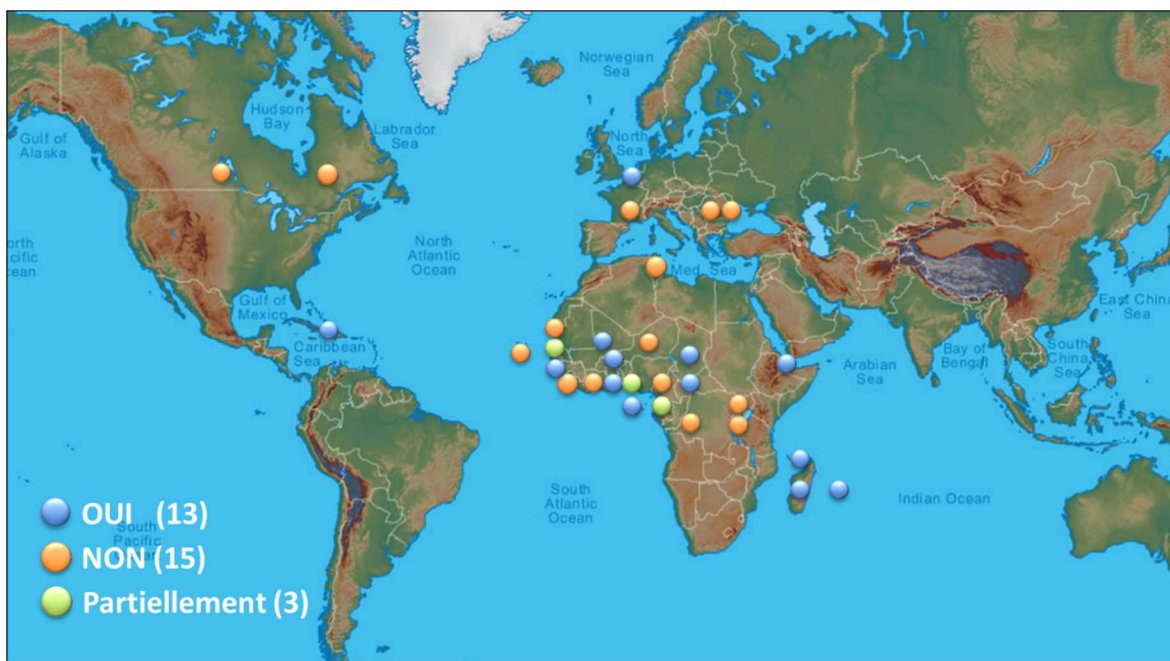


Une dernière règle d'encadrement a été considérée dans ce volet portant sur le financement politique : il s'agit de la possibilité pour une **personne morale** de réaliser une contribution politique. La majorité des pays du RECEF permet que les personnes morales participent au financement de la vie politique au sein de leur propre pays. Les pays qui interdisent cette pratique se situent pour la plupart en Amérique du Nord et en Europe.

Tout comme pour le financement étranger, certains pays limitent partiellement cette pratique, par exemple en interdisant le financement d'un parti politique, mais en ayant une législation ne prévoyant pas cette interdiction pour l'appui financier d'un candidat.

Pour cette thématique, le cas du Bénin, où une formule hybride a été rencontrée, mérite d'être soulevé. Dans ce pays, les personnes morales peuvent financer un parti politique, mais sans dépasser le tiers des revenus totaux de ce parti. La carte suivante illustre la répartition des pays.

Le financement en provenance de personnes morales



Les dépenses électorales

La présente section aborde plus en profondeur différents volets associés à l'encadrement des dépenses réalisées durant les campagnes électorales. Plusieurs pays ont inclus dans leur législation une limite maximale, ou un **plafond de dépenses électorales**, à ne pas dépasser durant une campagne électorale. Le principe derrière cette limitation est d'assurer une certaine équité entre les candidats et les partis politiques en empêchant une organisation politique très riche de dépenser une trop grande somme et ainsi de faire ombrage aux autres candidats. L'idée est de permettre à chacun de faire connaître son programme électoral équitablement, pour que les électeurs puissent réaliser un choix éclairé.

Quelques cas intéressants ont été relevés, notamment celui du Bénin, où il y a plusieurs plafonds de dépenses électorales, en fonction des différents paliers électifs :

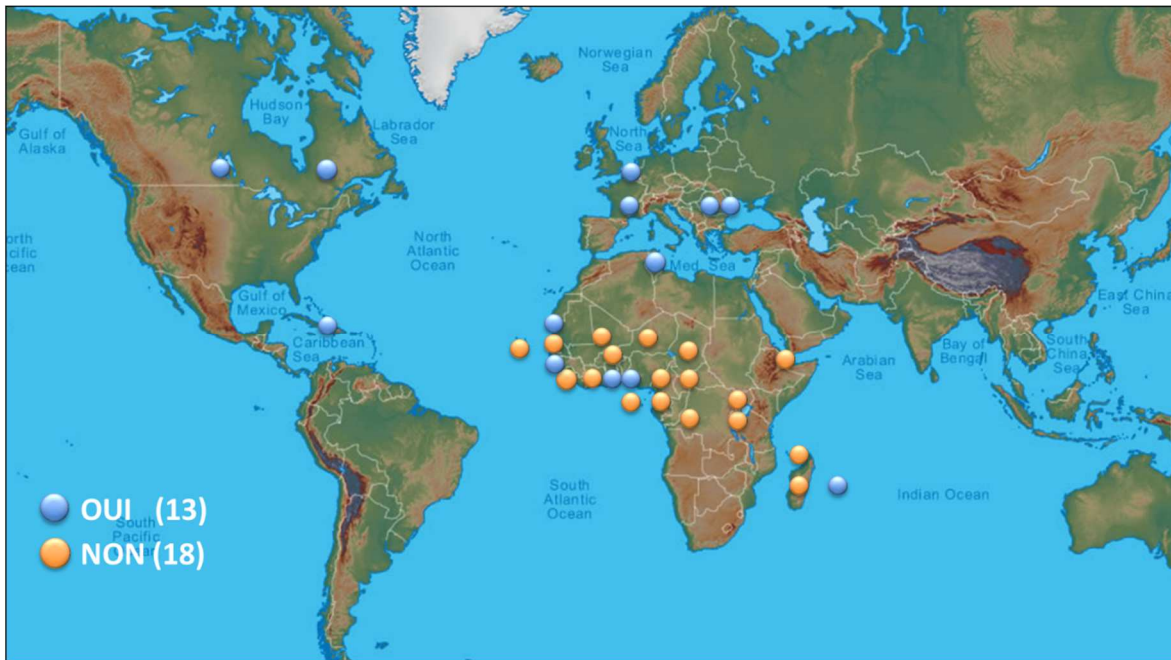
- 500 000 francs CFA : conseillers de village (750 euros);
- 1 500 000 francs CFA : élections municipales (2 300 euros);
- 15 000 000 francs CFA : élections législatives (23 000 euros);
- 2 500 000 000 francs CFA : élection présidentielle (3,8 millions d'euros).

À l'île Maurice, la limite de dépenses électorales pour les candidats, lors des élections législatives, est de 250 000 roupies, soit environ 6 500 euros.

En Moldavie, la limite est fixée à chaque élection législative par la Commission électorale centrale. Aux dernières élections, la limite avait été fixée à 500 000 euros par parti politique et à 35 000 euros par candidat.

Comme nous pouvons le constater, les plafonds des dépenses électorales sont adaptés à chaque réalité socio-économique des pays. Cette pratique est rencontrée dans près de la moitié des pays de l'étude, principalement en Amérique, en Europe et en Afrique de l'Ouest.

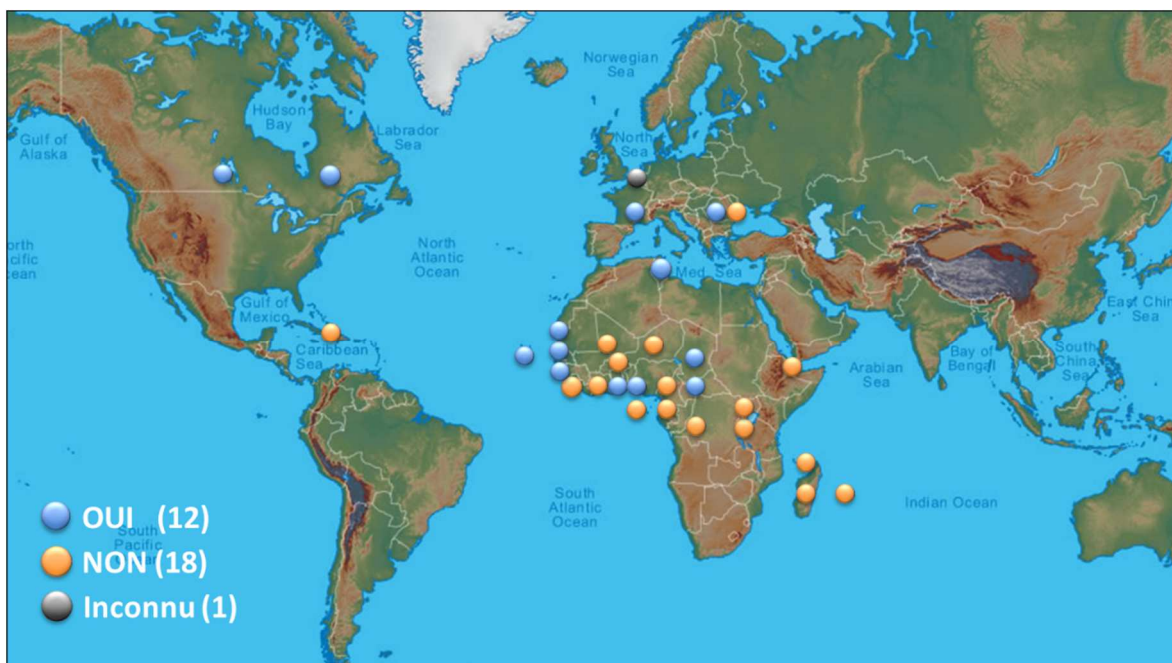
Le plafond de dépenses électorales



Un autre volet qui est souvent prévu à l'intérieur des législations électorales est le **remboursement des dépenses électorales**. Cette pratique peut être associée à la fois au financement public direct et au contrôle des dépenses électorales.

Comme nous le constatons sur la carte suivante, cette pratique est peu répandue dans les pays membres du RECEF, avec seulement un tiers des pays la pratiquant. Encore une fois, l'Amérique, l'Europe et l'Afrique de l'Ouest se démarquent avec une plus grande proportion de pays proposant différentes formes de remboursement des dépenses électorales.

Le remboursement des dépenses électorales



Nous avons remarqué qu'il y a deux grands principes, soit le remboursement de dépenses électorales sur présentation des comptes de campagne pour les candidats ayant reçu un minimum de votes et, également, le remboursement de la caution pour les candidats ayant reçu un minimum de votes. Pour illustrer ces deux principes, nous avons retenu les exemples du Canada pour le premier principe et de la République centrafricaine et du Togo pour le deuxième.

Le Canada est dans la première catégorie. Les partis politiques ayant obtenu un minimum de 2 % des votes reçoivent un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales et les candidats ayant reçu 10 % des votes dans leur circonscription reçoivent un remboursement de 60 % de leurs dépenses électorales.

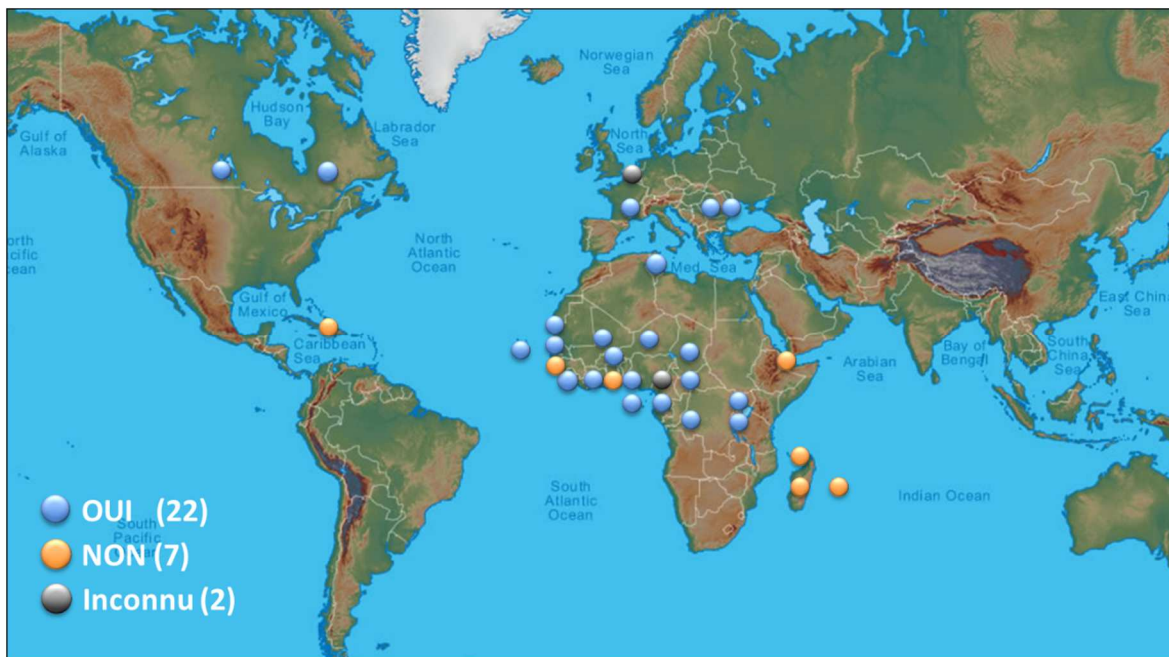
Pour le deuxième type, soit le remboursement complet de la caution d'un candidat, il y a un minimum d'appui qui est habituellement exigé. Par exemple, en République centrafricaine, il faut avoir obtenu 10 % des votes, alors qu'au Togo, c'est 5 % des votes.

La dernière mesure à l'étude dans cette partie consacrée aux dépenses électorales est l'**encadrement du travail des employés et des ressources de l'État**. Ce type d'encadrement est largement répandu dans les pays du RECEF. L'idée est bien évidemment que le candidat sortant ne puisse pas s'appuyer sur les ressources de l'État lors de sa campagne électorale.

Un exemple d'encadrement que nous avons rencontré lors de cette recherche est celui prévu dans le Code électoral de la Côte d'Ivoire, où il est spécifié qu'aucun véhicule public

ne peut être utilisé pour des fins partisans et qu'aucun militaire ne peut prendre part à des réunions partisans, même à titre d'observateur seulement.

L'encadrement des employés et des ressources de l'État



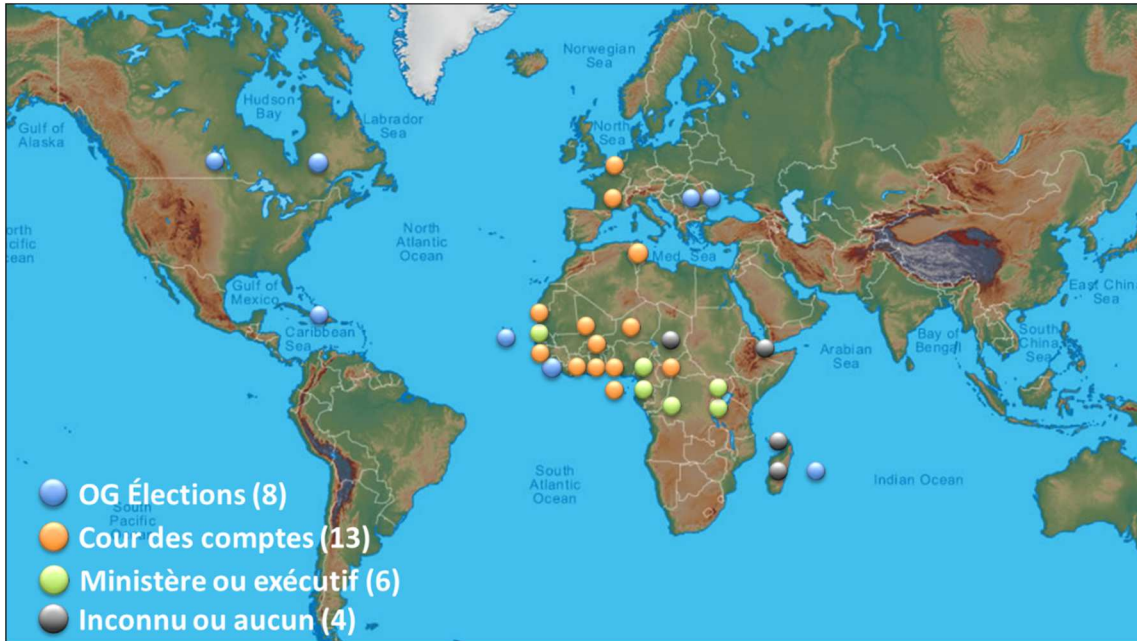
Le contrôle du financement et des comptes de campagne électorale

Le troisième et dernier grand volet de cette recherche est relatif aux **organismes ayant la responsabilité de contrôler** le financement de la vie politique et les comptes de campagne électorale. Ces organismes sont très diversifiés d'un pays à un autre.

Nous avons observé que les pays ayant un passé commun avec le Commonwealth ou le Portugal, ou ceux situés en Europe de l'Est ont généralement confié ce contrôle directement à leur organisme de gestion des élections. Par contre, dans les pays ayant un passé commun avec la France, ce rôle est généralement confié à une chambre des comptes de la Cour suprême, ou encore à une cour des comptes ou à une commission indépendante. Finalement, en Afrique centrale, plusieurs pays ont confié cette tâche à un ministère du gouvernement.

Ainsi, sur la carte suivante, nous pouvons observer une très grande diversité dans le développement de ces institutions de contrôle.

Les organismes de contrôle du financement de la vie politique



Que contrôlent exactement ces organismes? Essentiellement, les revenus et les dépenses des partis politiques et des candidats. Un peu plus de la moitié des pays demande aux partis politiques ou aux candidats de rendre compte de leurs **revenus** dans des rapports remis à l'organisme de contrôle. Nous n'avons pas l'information exacte pour l'ensemble des pays, mais parfois, la loi prévoit un rapport sur le financement annuel des partis politiques, alors que dans d'autres cas, c'est seulement un rapport relatif au financement d'une campagne électorale ou encore ces deux types de rapports.

De plus, dans certains pays, ces rapports sont rendus publics afin d'assurer la plus grande transparence possible des sources de revenus politiques. Certains pays divulguent également jusqu'à l'identité des donateurs, alors que d'autres pays souhaitent préserver une discrétion sur ce dernier aspect.

Parmi les exemples rencontrés dans les différents pays observés, il y a le Québec, où les partis politiques doivent transmettre au Directeur général des élections du Québec un rapport financier annuel avant le 30 avril. Ce rapport comporte un bilan financier, un état des résultats et de l'évolution des actifs nets ainsi qu'un état des flux de trésorerie. Il doit aussi faire mention du nom et de l'adresse complète du domicile de chaque électeur ayant versé une contribution ainsi que le montant de celle-ci. Le défaut de se conformer à ces exigences peut conduire au retrait de l'autorisation d'un parti politique. Un simple retard fait en sorte que le chef de ce parti politique ne peut pas siéger au Parlement.

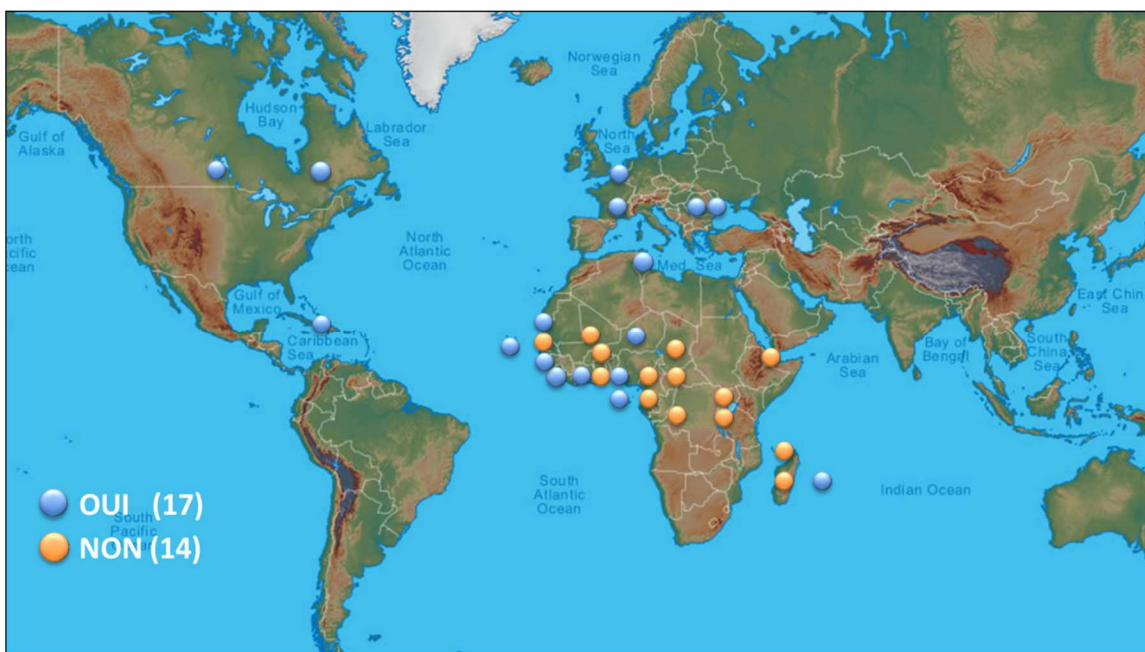
Le Directeur général des élections du Québec rend accessible l'ensemble des rapports financiers sur son site Web, ainsi que l'identité de chaque donateur. Chaque année, le

1^{er} avril, il fait également un exercice de compilation des données provenant des rapports des différents partis et des instances de partis, et il produit un document intitulé *Statistiques sur les rapports financiers*, dans lequel on trouve les montants totaux des contributions populaires et l'importance du soutien de l'État en matière de financement public.

La Roumanie a une approche semblable à celle du Québec. Un rapport annuel est produit par les partis politiques et acheminé à l'Autorité électorale permanente. Ce rapport ainsi que le nom des donateurs sont rendus publics. De plus, les candidats indépendants doivent également divulguer leurs revenus ainsi que leurs dépenses électorales dans les 15 jours suivant la date de l'élection.

La carte suivante présente la répartition des pays où les partis politiques doivent réaliser un rapport financier sur leurs revenus.

Le rapport sur les revenus politiques

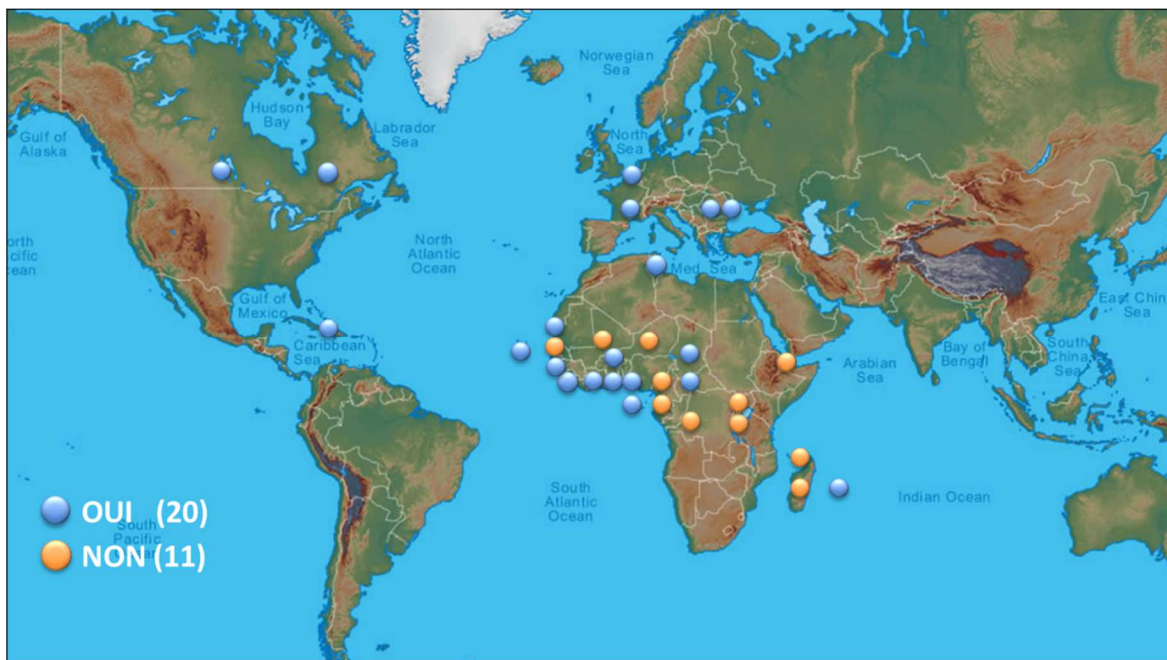


Un autre type de rapport à soumettre à l'organisme de contrôle est celui relatif aux dépenses réalisées lors des campagnes électorales. Ce sont les rapports de comptes de campagne électorale.

Pour certains pays, ces rapports permettent de procéder à un remboursement partiel des dépenses électorales. Ces rapports permettent une transparence des comptes de campagne électorale. Cependant, il est possible qu'il y ait une part des activités financières qui fait partie de l'économie informelle et qui n'est pas rapportée.

Les rapports des comptes de campagne sont plus répandus que ceux relatifs aux revenus des partis politiques. Nous les trouvons dans deux pays sur trois, tel que cela est illustré sur la carte suivante.

Les rapports sur les comptes de campagne électorale



Parmi les pratiques intéressantes rencontrées dans le contexte de cette étude, nous avons retenu celles du Bénin, d'Haïti et du Cap-Vert.

Au Bénin, dans les 60 jours qui suivent le scrutin où l'élection est acquise, les candidats individuels ou les partis politiques ayant pris part au scrutin déposent contre récépissé, auprès de la Chambre des comptes de la Cour suprême, le compte de campagne accompagné des pièces justificatives des dépenses effectuées. La Chambre des comptes de la Cour suprême rend publics les comptes de campagne afin de recueillir dans un délai de 15 jours les observations des partis politiques et des candidats sur lesdits comptes.

À Haïti, dans les 30 jours suivant la proclamation des résultats, les partis politiques et les candidats doivent acheminer au Conseil électoral provisoire le bilan des dépenses avec pièces justificatives. Si un candidat contrevient à cette démarche, il peut être privé de son droit de vote pour une période de deux à cinq ans, il ne peut plus être candidat à une fonction électorale et il est dépouillé de son poste s'il est élu. C'est la même règle pour un parti politique.

Au Cap-Vert, le financement des dépenses de campagne est déjà prédéterminé dans la Loi électorale, et les coûts doivent être ventilés par catégorie et justifiés individuellement. Les comptes de campagne doivent être soumis à la Commission nationale des élections (CNE)

pour approbation dans les 90 jours suivant la publication des résultats définitifs, comme condition de paiement de la subvention de l'État.

Les perspectives

Cette étude a permis de réaliser un survol des pratiques portant sur le financement politique et le contrôle des dépenses électorales afin de réaliser un état des lieux dans les pays membres du RECEF.

Cela nous a permis de constater également qu'il y a des pratiques très diverses dans les pays de la francophonie. Chaque législation s'appuie sur l'histoire politique de son pays et elle est amenée à évoluer. En ce sens, les pratiques d'autres pays peuvent constituer une source d'inspiration intéressante. Espérons que cet enjeu du financement de la vie politique et démocratique reçoive l'attention qu'il mérite dans la décennie à venir.

1.4 Financement de la vie politique : des pratiques diversifiées appelées à évoluer

Ce premier chapitre a permis de poser les bases fondamentales de l'univers du financement de la vie politique dans une démocratie.

La vie démocratique est aussi saine que la vie politique et électorale d'un pays. Des partis politiques en bonne santé financière et des campagnes électorales où les principales forces politiques peuvent faire campagne équitablement sont à la base d'une démocratie en santé.

Pour parvenir à trouver cet équilibre, plusieurs expériences nationales ont été observées. Le financement de la vie politique et l'encadrement des comptes de campagne ont évolué en conformité avec le contexte historique et socio-économique de chaque pays, tout en considérant la culture électorale et la politique nationale.

Le texte du professeur Kitti propose des concepts et des principes à la base même de la représentation politique des démocraties modernes. Il met de l'avant une définition du rôle des partis politiques comme organismes durables, implantés localement et ayant la volonté de gouverner un État avec un soutien populaire. Il explique le rôle central que jouent les partis politiques dans la représentation des citoyens au sein des parlements et la façon dont ce rôle de représentant s'est professionnalisé au fil des décennies. Il conclut son texte en rappelant qu'il est important que les principaux partis politiques puissent bénéficier d'une certaine équité des chances dans leur travail et lors des campagnes électorales. Cette équité est grandement attribuable aux moyens financiers dont ils disposent.

Monsieur Laleye a rappelé à juste titre l'importance centrale qu'occupe le financement de la vie politique dans nos démocraties. Cet enjeu d'actualité est triple. L'enjeu des sources de financement, public ou privé, doit permettre aux partis politiques de réaliser leur travail avec suffisamment de moyens et avec une certaine équité entre eux. L'utilisation de l'argent par les partis politiques est également un enjeu central. En effet, il arrive d'observer que l'argent puisse servir à corrompre, que ce soit l'administration de l'État en général ou encore les électeurs au moment d'une élection. Une plus grande transparence associée aux revenus et aux dépenses des partis politiques est souhaitée par l'auteur. Finalement, le contrôle des comptes de campagne des partis politiques est un aspect important pouvant générer la confiance des citoyens envers les institutions démocratiques d'un pays.

La secrétaire générale du RECEF, madame Lagacé, a réalisé un état des lieux des pratiques de financement politique, d'encadrement des dépenses électorales et de contrôle des comptes de campagne dans les 31 pays membres du RECEF en 2017. Cette étude comparative illustre toute la diversité des pratiques rencontrées dans les différents pays. De plus, par la présentation de nombreuses bonnes pratiques, elle est une source

d'inspiration potentielle pour les réformes électorales et politiques qui sont sujettes à se produire, en adéquation avec l'évolution des sociétés dans lesquelles nous vivons.

En regard de ces expériences nationales, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections de poursuivre la réflexion sur les règles encadrant le financement de la vie politique afin d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre les candidats et entre les partis politiques.

2. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES : SOURCES DE REVENUS

Ce chapitre se consacre plus particulièrement aux nombreux modèles de financement des partis politiques et des candidats. Le financement politique est une combinaison de revenus publics directs ou indirects, de revenus privés de personnes physiques ou de personnes morales, et d'autofinancement. Un certain équilibre est souhaitable dans les sources de financement public et privé. Cet équilibre permet aux partis politiques de faire campagne sans dépendre uniquement du financement public, ce qui pourrait les éloigner des préoccupations des citoyens, tout en préservant leur indépendance par rapport aux donateurs privés. Afin de favoriser une équité entre les mouvances politiques, plusieurs législations limitent les dons d'une façon quantitative en établissant un plafond annuel pour les contributions ou encore de façon qualitative, en interdisant les dons des personnes morales.

En conformité avec ses valeurs, chaque pays a imaginé un modèle unique de financement politique, parfois complexe, afin d'assurer le financement des activités politiques. Pour empêcher le recours aux caisses électorales occultes, plusieurs législations encadrent les sources de revenus et exigent des partis politiques qu'ils produisent un rapport sur leurs sources de financement. Une analyse de différents modèles est présentée dans la première partie et elle est bonifiée de deux études de cas de pays membres du RECEF.

2.1 Sources de financement politique en Afrique

Monsieur Nicholas MATATU

Chargé de programme

International IDEA – Afrique et Asie de l’Ouest

Les conventions internationales et le financement politique

Dans le contexte d’une étude comparative panafricaine, cet article aborde différents aspects du financement des partis politiques et des candidats que l’on peut observer en Afrique.

Selon l’article 7 de la Convention des Nations Unies contre la corruption, « [c]haque État envisage d’adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes

aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d’accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques ».

« En matière de financement de la vie politique, plusieurs caractéristiques rencontrées en Afrique font en sorte que les textes de loi ne sont pas toujours en concordance avec la réalité observée sur le terrain. »

Selon l’article 10 de la Convention de l’Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, « [c]haque État adopte les mesures législatives et autres mesures pour prohiber l’utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques et intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques ».

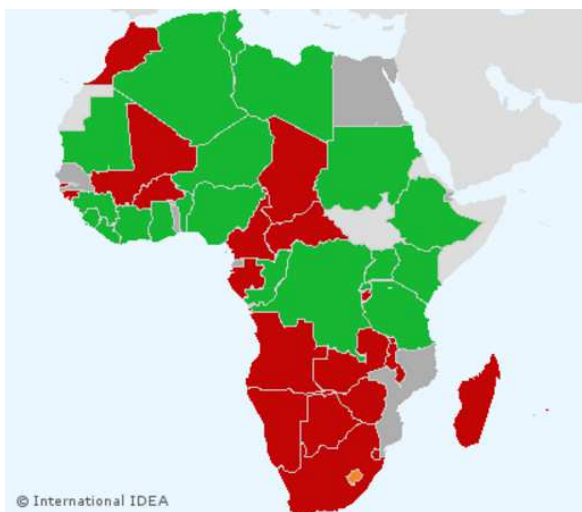
Quelques caractéristiques du financement politique en Afrique

Plusieurs caractéristiques rencontrées en Afrique font en sorte que les textes de loi ne sont pas toujours en concordance avec la réalité observée sur le terrain. Parmi ces caractéristiques, il y a notamment le contexte socio-économique très inégalitaire, l’utilisation ou l’abus des ressources de l’État, le financement illicite, le financement en provenance de l’étranger et les transactions en espèces.

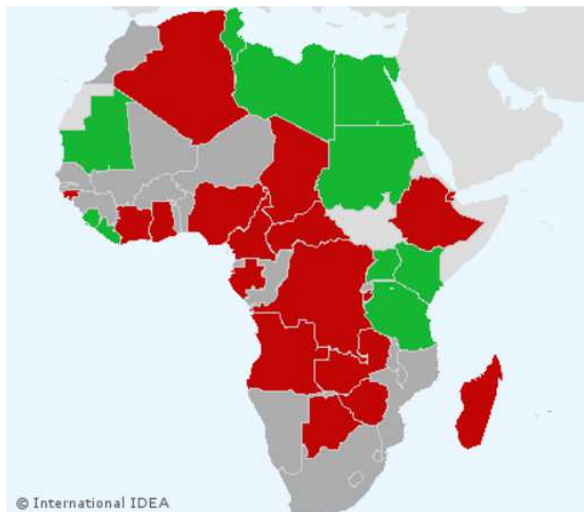
La base de données de l’International IDEA permet de comparer plusieurs aspects du financement politique et du contrôle des comptes de campagne. Les cartes suivantes aident à dresser un portrait de la situation officielle, telle qu’elle est prévue dans les législations des pays de l’Afrique. Sur les cartes, le vert indique qu’il y a une interdiction de cette pratique alors que le rouge signifie qu’il n’y a pas d’interdiction du thème illustré.

L'interdiction des dons anonymes

aux partis politiques

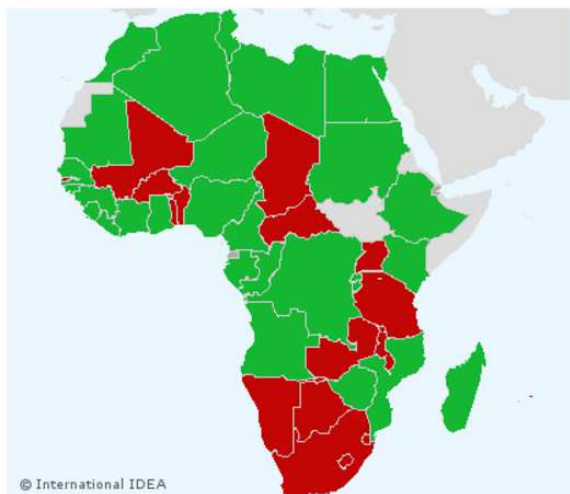


aux candidats

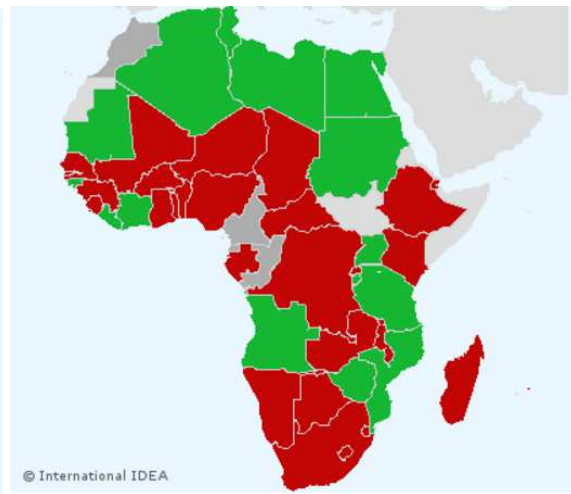


L'interdiction des dons étrangers

aux partis politiques

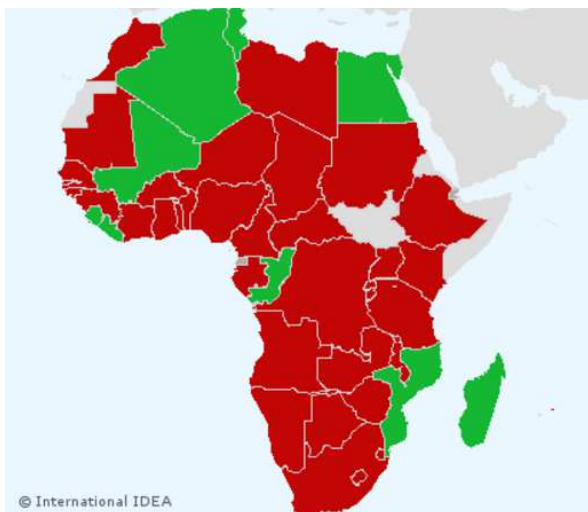


aux candidats

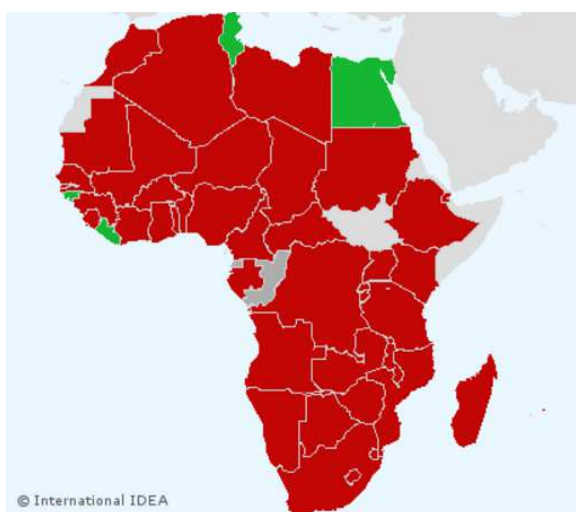


L'interdiction des dons du secteur privé

aux partis politiques

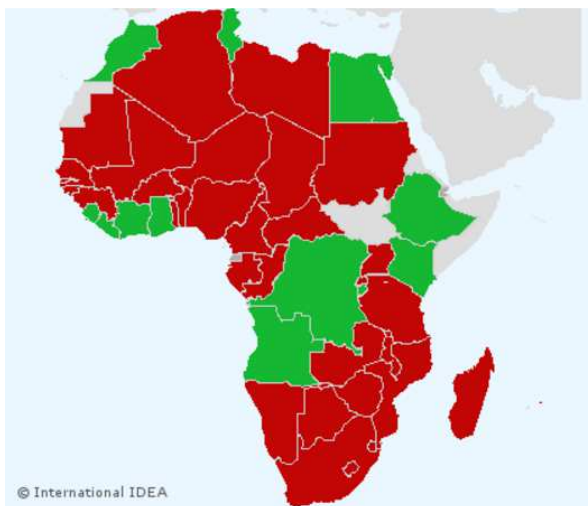


aux candidats

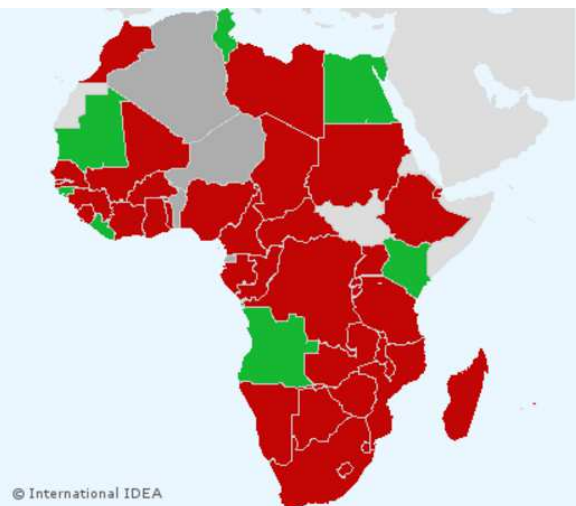


L'interdiction des dons de sociétés avec des contrats gouvernementaux

aux partis politiques



aux candidats



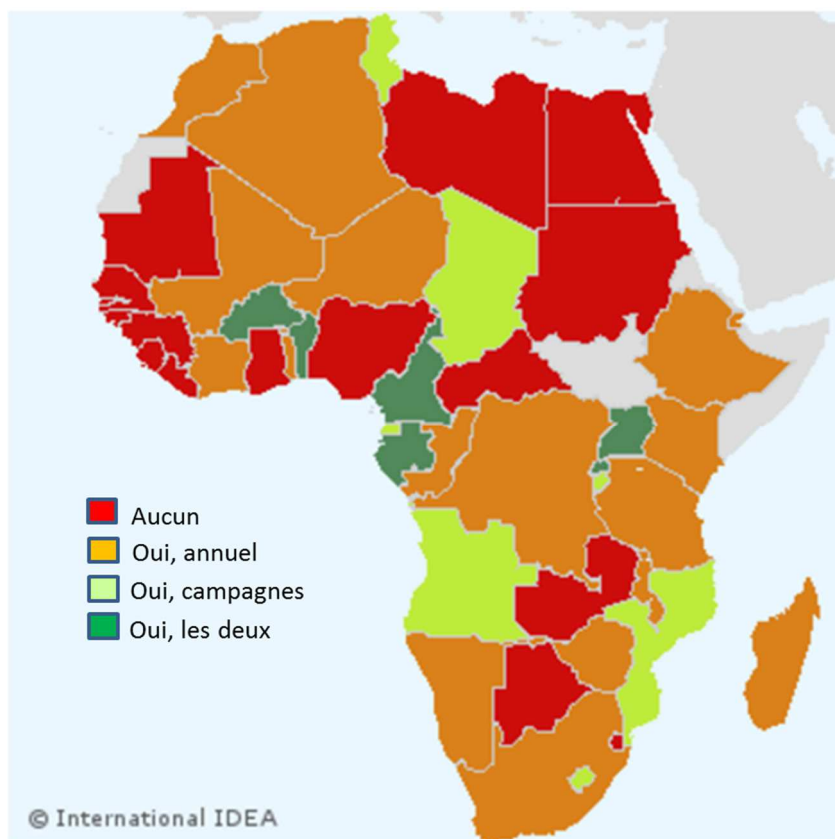
Les sources de financement privé et public

Le financement de sources privées constitue la portion la plus importante du financement politique en Afrique. Ce financement peut provenir, dans une faible proportion, des cotisations des membres du parti, ou dans une proportion plus importante, de dons

d'entreprises ou de personnalités, en général, là où les figures de proue d'un parti politique financent ses activités politiques. Les candidats sont également une source importante de revenus. Il est régulièrement rencontré que les candidats doivent payer une caution pour se présenter sous la bannière d'un parti politique, en plus de financer leur propre campagne électorale. Une fois élus, les députés d'un parti peuvent également verser une partie de leur allocation pour soutenir les activités du parti politique. Cette pratique est souvent observée dans les partis qui forment l'opposition. Finalement, il n'est pas rare de voir des fonds en provenance de l'étranger pour soutenir les activités de candidats ou de partis politiques.

Le financement public est répandu en Afrique, mais il est relativement marginal. Sur la carte suivante, nous pouvons observer la diversité des pratiques rencontrées : en rouge, les pays ne prévoyant aucun financement public; en orange, les pays offrant un financement public annuel; en vert pâle, les pays finançant en partie les campagnes électorales; finalement, en vert foncé, les pays où il y a du financement annuel et lors des campagnes électorales.

La répartition des dispositions pour le financement public des partis politiques



Le niveau de financement public est très variable d'un pays à un autre. Il est corrélé avec le produit intérieur brut par habitant des pays et il correspond en général à moins d'un dollar américain (USD) par habitant par année, comme l'illustre le tableau suivant.

Des exemples de financement public de quelques pays africains

Pays	Année	Montant (USD)	Montant/per.
Cameroun	2013	4 millions	\$0,18
Tchad	2011	2,7 millions	\$0,23
Ethiopie	2010	2,7 millions	\$0,03
Maroc	2011	32 millions	\$1
Mozambique	2009	3,5 millions	\$0,14
Namibie	2005-06	2,3 millions	\$1,04
Niger	2011	1,6 millions	\$0,08
Rwanda	2008	10,9 millions	\$0,14
Seychelles	2011	86 000	\$1,24
Afrique du Sud	2010-11	50,6 millions	\$0,35

Le financement public est généralement distribué en fonction de quelques critères d'éligibilité, comme un nombre minimal de voix à atteindre, un nombre minimal de représentants élus à l'Assemblée législative ou encore un nombre minimal de candidats se présentant sous la bannière d'un parti politique.

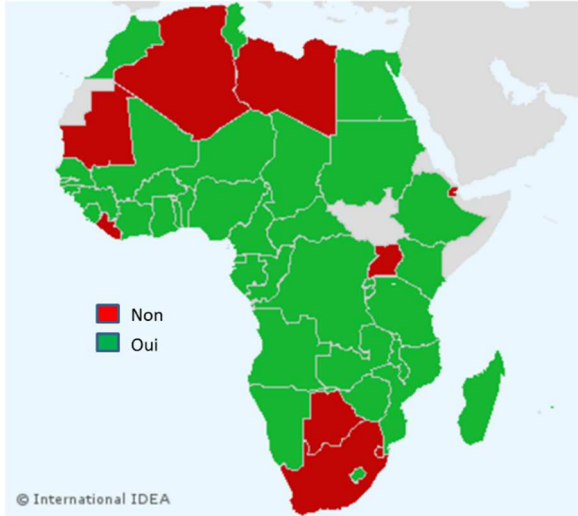
La distribution du financement public est également réalisée selon quelques grandes tendances. Une partie du financement global peut être distribuée de façon égale entre les formations politiques, alors qu'une autre partie peut être distribuée en proportion du nombre de voix ou de sièges obtenus, ou encore en fonction du nombre de candidats se présentant sous la bannière d'un parti politique.

Le financement public peut également être réalisé de façon indirecte, par exemple en attribuant du temps ou de l'espace média gratuitement aux partis politiques et aux candidats, ou encore en offrant des déductions fiscales aux candidats ou aux personnes contribuant aux campagnes électorales par des dons.

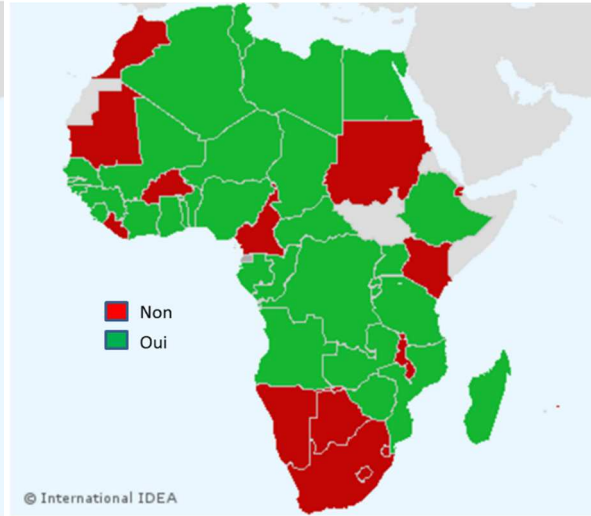
Les deux cartes suivantes permettent de constater que les dispositions de financement public indirect, notamment pour l'accès aux médias, sont largement répandues dans les pays africains.

La répartition de l'accès gratuit ou subventionné aux médias

pour les partis politiques



pour les candidats



2.2 Financement public des partis politiques au Mali : critères d'éligibilité et clés de répartition

Général Siaka SANGARÉ

Président du RECEF

Délégué général aux élections du Mali

Le cadre juridique du financement public des partis politiques

Dans la plupart des démocraties constitutionnelles, le législateur a pris des dispositions pour assainir la vie politique en mettant en place, à côté des sources de financement privé, la possibilité d'avoir recours à des sources de financement public.

En France, depuis la loi du 11 mars 1988, le législateur a, par touches successives, défini de manière transparente le financement des partis politiques, afin que ces derniers puissent jouer pleinement leur rôle de médiateur entre l'État et les citoyens, et échapper par là même au financement occulte.

« Dans le contexte du continent africain, un nombre peu significatif d'États se sont dotés, dès les années 1990, d'une législation relative au financement public des partis politiques. En raison de cette avancée timide, cette question demeure toujours une préoccupation de ces démocraties émergentes [...]. »

Dans le contexte du continent africain, un nombre peu significatif d'États se sont dotés, dès les années 1990, d'une législation relative au financement public des partis politiques. En raison de cette avancée timide, cette question demeure toujours une préoccupation de ces démocraties émergentes, marquées par une longue tradition de parti unique au cours de laquelle le problème de financement des formations politiques ne se posait guère, étant donné la confusion entre le parti et l'État.

Par « cadre juridique du financement des partis », on entend généralement les législations et les textes ou documents juridiques ou quasi juridiques intéressant le financement et les opérations financières des partis politiques. À cet effet, la Constitution dans la plupart des États francophones a prévu un cadre d'exercice desdites entités. Ainsi, la loi fondamentale malienne, en son article 28, consacre le rôle des partis politiques et les principes qu'ils sont tenus de respecter.

Ce texte constitutionnel prévoit que « [l]es partis concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité du territoire, de l'unité nationale et [de] la laïcité de l'État ».

Au Mali, les principes de formation, de fonctionnement et de financement des partis politiques sont régis par la Charte des partis politiques. Cette charte constitue un cadre moral et juridique pour les partis politiques. Le Mali a connu deux chartes : l'ordonnance n° 91-075/PCTSP du 10 octobre 1991 et la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques. Selon le préambule de la Charte en vigueur, les partis politiques remplissent une mission d'intérêt général, en concourant par les moyens pacifiques et démocratiques à la formation de la volonté politique, ainsi qu'à l'éducation civique des citoyens et des dirigeants ayant naturellement vocation à assumer des responsabilités publiques.

Quant à la Loi électorale, elle est le texte qui a subi le plus de modifications par rapport à tous les autres textes adoptés en même temps qu'elle. En effet, la matière électorale est très souvent présente dans l'agenda parlementaire au Mali depuis 1991. Le nombre élevé de lois relatives à l'élection, ayant des contenus fort variés d'une législature à une autre (et souvent dans la même législature), témoigne non seulement du dynamisme de la démocratie, mais surtout de l'extrême importance que les acteurs politiques accordent aux règles qui gouvernent les conditions et les modalités de l'accès au pouvoir.

Les modalités du financement public des partis politiques : les critères d'éligibilité

Les conditions à remplir par les partis politiques pour bénéficier de ce financement sont précisées par l'article 30 de la Charte des partis politiques : les obligations des partis politiques éligibles à ces différentes subventions sont les suivantes :

- justifier la tenue régulière des instances statutaires du parti;
- disposer d'un siège national exclusivement destiné aux activités du parti, siège distinct d'un domicile ou d'un bureau privé;
- disposer d'un compte ouvert auprès d'une institution financière installée au Mali;
- tenir un inventaire annuel des biens meubles et immeubles et présenter les comptes annuels à la Section des comptes de la Cour suprême (SCCS) au plus tard le 31 mars de chaque année;
- justifier, dans les conditions prévues à l'article 27, d'un état de compte dont la moralité et la sincérité sont établies par le rapport de vérification de la Section des comptes de la Cour suprême;
- justifier de la provenance de ses ressources financières et de leur utilisation;
- avoir participé aux dernières élections générales législatives ou communales.

La production de faux bilans par tout parti politique entraîne la perte du droit au financement public pour l'année suivante, sans préjudice de poursuites judiciaires.

La clé de répartition de l'aide publique entre les partis politiques

Les partis politiques légalement constitués et qui participent à l'animation de la vie politique sont éligibles à l'aide financière octroyée par l'État sous réserve de remplir les critères ci-dessus évoqués.

L'aide financière octroyée par l'État aux partis politiques est une somme non remboursable et sans contrepartie, et le montant annuel représente 0,25 % des recettes fiscales inscrites dans le budget de l'État. Elle est attribuée ainsi qu'il suit, conformément aux dispositions de l'article 29 de la Charte des partis politiques :

- **15 %** des crédits pour financer les partis politiques ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales;
- **40 %** des crédits pour financer les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, proportionnellement au nombre de députés obtenus le jour du scrutin;
- **35 %** des crédits pour financer les partis politiques au prorata des conseillers communaux obtenus le jour du scrutin;
- **10 %** des crédits pour financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues, à raison de **5 %** pour les députées et **5 %** pour les conseillères communales¹⁶.

L'aide financière est payée par le Trésor public par virement dans les comptes bancaires, auprès d'institutions financières installées au Mali. La part de chaque parti politique est déterminée par un décret pris en Conseil des ministres.

Par rapport à l'utilisation des ressources des partis politiques, le législateur n'a pas expressément énuméré les dépenses que devront supporter les partis politiques.

Toutefois, les articles 10, 36 et 39 de la Charte des partis politiques en donnent des indications. Ainsi, le parti peut :

- acquérir et administrer des locaux et le matériel destinés à son administration et aux réunions de ses membres;

¹⁶ Malgré cette disposition de la Charte, les femmes, qui représentent 50,4 % de la population, ont d'énormes difficultés à se trouver de bonnes positions sur les listes électorales leur permettant de se faire élire. Selon le *Bulletin statistique 2009* du Centre national de documentation et d'information sur la femme et l'enfant, sur 147 députés, il y a 15 femmes. Sur les 703 maires, il y a seulement 8 femmes. Sur 10 774 conseillers communaux, il y a 927 femmes. Sur les 14 conseillers de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Mali, il n'y a que 2 femmes. Ces observations montrent très clairement que les femmes sont sous-représentées dans les postes politiques.

- acquérir tout bien nécessaire à ses activités;
- éditer tout document ou périodique;
- assurer la formation de ses militants.

À cette liste non limitative prévue par la Charte, on pourrait également ajouter des dépenses liées à l'administration courante, notamment :

- les dépenses de personnel;
- les dépenses de fonctionnement courant (fournitures, matériel de bureau, consommables, eau, électricité, téléphone, entretien, etc.);
- les dépenses d'activités politiques (diffusion du programme politique du parti, coordination de l'action politique des membres, etc.);
- les dépenses de campagne électorale.

Il est à signaler qu'au Mali, les débats sur le financement public des partis politiques apparaissent surtout pendant la période de la publication, par les autorités compétentes, de la liste des partis éligibles audit financement. Le plus souvent, ce sont les partis politiques qui sont à la base de ces débats. Il en ressort en substance des éléments majeurs. Le premier est relatif à l'utilisation des fonds publics. L'inquiétude des populations se rapporte à l'utilisation adéquate faite de ces fonds par les partis politiques. En effet, les populations ne souhaitent pas que les dirigeants des partis utilisent l'argent public pour leur enrichissement personnel au détriment de la campagne électorale et de l'éducation civique des citoyens. Cette situation explique, dans une certaine mesure, le faible taux de participation. Le deuxième élément porte sur les conditions d'éligibilité. Elles sont considérées comme trop difficiles à remplir et seule une minorité de partis arrive à les respecter.

Les organes de gestion et de contrôle

La Délégation générale aux élections vérifie le respect de tous les critères, à l'exception de ceux relatifs à la tenue des comptes. Après avoir reçu le rapport de vérification des comptes de la Section des comptes de la Cour suprême, elle procède à l'établissement de la liste des partis politiques éligibles et à la répartition du montant de l'aide publique entre eux. Elle prépare et envoie au gouvernement le projet de décret portant sur la répartition et reverse, s'il y a lieu, le reliquat au Trésor public.

Au Mali, la Section des comptes de la Cour suprême est chargée du contrôle du financement des partis politiques. En France, ce sont la Commission pour la transparence financière de la vie politique et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques qui sont chargées du contrôle des finances politiques.

Conformément aux dispositions de l'article 30 de la Charte des partis politiques, ces derniers ont l'obligation de disposer d'un compte dans une institution financière installée sur le territoire national du Mali. La méthodologie qu'adopte la SCCS pour l'examen des comptes annuels des partis consiste en :

- la vérification de la tenue de la comptabilité (livres comptables, compte de gestion et annexes obligatoires au compte de gestion, conformément au manuel);
- la vérification des ressources (origine, provenance, nature et pièces justificatives), telles qu'elles sont définies par la Charte des partis politiques;
- la vérification des soldes en fin d'année (compte de gestion, banque et caisse);
- la vérification de l'état d'inventaire annuel des biens meubles et immeubles;
- la formulation de recommandations;
- l'émission de l'opinion de la Section des comptes.

Tous les renseignements doivent permettre d'établir la traçabilité de l'ensemble des dépenses et des recettes. Sans reprendre les différents éléments qui peuvent composer les produits et les ressources du parti, il faut néanmoins un peu détailler ce qui doit être mentionné dans le compte que les différents acteurs ont eu à établir. S'il est question des recettes, toutes celles perçues par le parti politique doivent figurer dans le rapport.

Quant aux dépenses, chaque opération doit donner lieu à la production d'une pièce justificative. S'il y a achat de biens ou de services, le fournisseur ou le prestataire doit émettre des factures permettant de les identifier à tout moment. Ces factures doivent porter la mention « PAYÉ ». Des contrats de location peuvent également être fournis.

2.3 Sources de financement des partis politiques et des candidats du Bénin

Monsieur Éric HOUNDETE

Premier vice-président

Assemblée nationale du Bénin

Les sources légales du financement des partis politiques et des candidats

Les partis politiques constituent un rouage indispensable du développement du mécanisme démocratique. Le fonctionnement des partis politiques et le financement de leurs activités électorales sont de plus en plus une préoccupation majeure dans les démocraties émergentes.

Au Bénin, le multipartisme intégral avec son corollaire, la vive compétition électorale, à l'ère du développement des outils de communication et de marketing politique, a occasionné des dépenses de plus en plus croissantes liées aux activités politiques.

« Le financement des partis politiques ainsi que les procédés qu'ils utilisent pour assurer leurs dépenses électorales sont devenus un enjeu de gouvernance publique, d'où l'intérêt d'un débat autour des sources de financement des partis politiques et des candidats au Bénin. »

De ce fait, le financement des partis politiques ainsi que les procédés qu'ils utilisent pour assurer leurs dépenses électorales sont devenus un enjeu de gouvernance publique, d'où l'intérêt d'un débat autour des sources de financement des partis politiques et des candidats au Bénin.

Qu'il s'agisse d'un parti ou d'un candidat, l'activité politique occasionne des dépenses dont le financement peut prendre diverses formes. Toutes ces formes de financement sont organisées par divers textes de loi qui forment le cadre légal du financement des partis politiques au Bénin.

L'article 5 de la Constitution prévoit que « les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et de la laïcité de l'État ».

La Charte des partis politiques du Bénin prévoit notamment à l'article 33 que « [l]es partis politiques financent leurs activités au moyen de ressources propres ou de ressources externes ».

Le Code électoral, quant à lui, prévoit, dans ses articles 110 à 113, la réglementation des dépenses électorales, ainsi que les règles encadrant le remboursement de frais de campagne.

Parmi les formes de financement des partis politiques et des candidats, il y a le financement privé et le financement public. Pour le financement privé, de façon générale, les ressources propres des partis politiques proviennent des cotisations de leurs membres, des titulaires de mandat et d'autres prestations supplémentaires qui sont des dons et legs, ainsi que des revenus des autres activités.

Dans la pratique, les ressources générées par les cotisations des membres sont dérisoires, sinon insignifiantes. Dans notre pays, cette très forte faiblesse est liée soit à la situation économique d'une partie des adhérents, soit à l'organisation interne des procédures de collecte au sein des partis.

En résumé, le financement privé est constitué de cotisations des membres, de contributions volontaires des élus et de dons et legs. De plus, il peut y avoir des appuis financiers liés à la coopération internationale entre partis politiques. Par exemple, le Parti socialiste français peut appuyer financièrement les activités politiques d'un parti d'obédience socialiste au Bénin.

Le financement public au Bénin est une forme d'aide de l'État aux partis politiques. L'article 40 de la Charte des partis politiques prévoit que « [l]es partis politiques régulièrement inscrits et ayant au moins un député bénéficient d'une aide financière annuelle de l'État. Le montant de cette aide est fixé par décret pris en Conseil des ministres. En tout état de cause, cette aide ne peut être inférieure à cinq millions de francs CFA par député élu ». En plus de ce financement public direct, l'article 113 du Code électoral prévoit un remboursement partiel des dépenses de campagne.

Les sources occultes de financement des partis politiques

Au Bénin, il y a également des sources de financement qui sont considérées comme occultes parce qu'elles relèvent de pratiques non autorisées par la loi. Ce financement occulte contribue de manière incontestable au financement de l'activité politique. Il peut s'agir d'actes de pillage de ressources publiques ou de manœuvres relevant des ingérences extérieures dans la politique intérieure du Bénin.

Parmi le pillage des ressources publiques, nous pouvons observer l'utilisation des moyens de l'État lors des activités politiques. À cet effet, les partis au pouvoir, que ce soit à l'échelle nationale ou locale, sont plus concernés que les partis de l'opposition. La corruption, le népotisme et le clientélisme peuvent également mener à du financement illicite, tout comme des systèmes de « rétrocommissions », par exemple une ristourne de 10 %.

Les ingérences étrangères dans la politique intérieure du Bénin sont bien présentes. Des États, des chefs d'État ou des groupes politiques étrangers, dans le but d'influencer ou d'orienter la politique intérieure du Bénin ou de favoriser l'émergence au plan décisionnel d'un courant ou d'acteurs politiques, appuient de diverses manières les animateurs de ces courants ou ces acteurs, principalement lors des élections.

Les multinationales étrangères interfèrent souvent financièrement dans le processus politique par le soutien à des candidats ou à des partis politiques, et les lobbys et autres groupes de pression participent également au financement de certaines activités politiques au Bénin.

Des propositions pour un meilleur encadrement du financement des partis politiques

La moralisation de la vie politique ainsi que la promotion de la bonne gouvernance ne peuvent pas être réalisées sans un encadrement minimum du financement des partis politiques. Cet encadrement doit favoriser la transparence dans le financement des partis politiques et la traçabilité des dépenses électorales. Pour ce faire, il faut améliorer la gouvernance financière interne des partis politiques et renforcer le financement public des partis politiques.

Examinons d'abord la gouvernance financière interne des partis politiques. L'article 37 de la Charte des partis politiques prévoit que « [l]es 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. La direction du parti doit rendre compte à ses membres, dans un rapport, de la provenance des ressources financières qui ont été accordées au parti au cours de l'année civile. Le rapport doit faire apparaître le compte général des recettes du parti ».

Cependant, dans la pratique, presque tous les partis politiques ne respectent pas cette disposition de la loi. Et l'État lui-même ne fait pas son travail dans le sens d'exiger les comptes de gestion des partis politiques. L'absence de transparence dans la gestion des partis ne renforce pas la confiance des militants dans la direction du parti et ne les motive pas à payer une quelconque cotisation.

Afin d'améliorer la gouvernance financière interne des partis politiques, il est donc proposé de renforcer les obligations comptables des partis et des candidats, d'instituer la certification des comptes de gestion des partis par les experts-comptables (comme c'est le cas pour les organisations non gouvernementales) et d'accorder l'aide de l'État aux partis sur la base d'un dépôt de compte certifié.

Il faudrait également renforcer le financement public des partis politiques. La forme actuelle de l'octroi des 5 000 000 de francs CFA par député aux partis qui le méritent s'apparente souvent à un chantage de la part du gouvernement. Ces fonds sont généralement accordés

en fin d'année et souvent lors de l'étude du budget, sous forme de marchandage politique pour le vote du budget.

Il faudrait envisager la création d'une commission nationale des financements politiques et des comptes de campagne (comme c'est le cas dans d'autres pays) afin d'instaurer une certaine indépendance et plus d'équité dans la gestion du financement public des partis politiques.

Conclusion

Les pouvoirs publics affichent une certaine indifférence par rapport aux sources de financement des campagnes électorales et surtout en matière de contrôle des comptes des partis politiques. Cependant, le législateur reconnaît que le financement des partis politiques peut être de sources privées ou publiques.

Le financement privé à lui seul ne peut renforcer les partis politiques, en ce sens que les militants ne sont pas politiquement mûrs pour payer régulièrement leurs cotisations. La plupart des partis politiques reposent sur quelques leaders, qui sont d'importants contributeurs.

Le financement public, bien que contribuant à la réduction de l'inégalité des chances entre les partis, risque de voir sa portée limitée à cause de son faible taux, mais également de l'utilisation déraisonnable faite par bon nombre de formations politiques, liée principalement à un manque de contrôle rigoureux de l'utilisation de ces fonds.

Même s'il n'y a pas de modèle idéal pour le financement des partis, on peut envisager la recherche d'un équilibre raisonnable entre le financement privé et le financement public afin de limiter le recours à des sources de financement occulte.

2.4 Pour un financement politique permettant une équité entre les mouvances politiques

Les trois articles de ce chapitre ont clairement exposé la diversité des pratiques en matière de financement des partis politiques et des candidats, ainsi que la complexité que cela représente pour un pays de prévoir la législation et le financement public adéquats pour permettre une forme d'équité entre les différentes mouvances politiques.

Le représentant de l'International IDEA a réalisé une étude comparative qui démontre que plusieurs caractéristiques rencontrées en Afrique font en sorte que les textes de loi ne sont pas toujours en concordance avec la réalité observée sur le terrain, comme les dons anonymes, les dons en provenance de l'étranger, le financement provenant d'importantes sources privées, etc. Le financement public est répandu, mais marginal. Il pourrait être augmenté afin d'assainir les sources de financement indésirables.

Le président du RECEF a présenté une intéressante étude de cas sur la situation du financement public direct au Mali, notamment les critères d'éligibilité pour recevoir du financement public, ainsi que la clé de répartition de l'aide publique de l'État aux partis politiques. Par ailleurs, il a expliqué le travail des organes de contrôle en matière de financement politique. Il a également rappelé que, dans le contexte du continent africain, un nombre peu significatif d'États se sont dotés, dès les années 1990, d'une législation relative au financement public des partis politiques. En raison de cette avancée timide, cette question demeure toujours une préoccupation de ces démocraties émergentes.

Le premier vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin a démontré la complexité du financement politique, notamment les sources légales de financement politique, parmi lesquelles les sources de financement privé jouent un rôle prépondérant par rapport au financement public, qui est marginal. Cette situation peut conduire les partis politiques à se tourner vers des sources de financement illicite. Dans ce contexte, il faut améliorer la gouvernance financière interne des partis politiques et renforcer le financement public des partis politiques. M. Houndete conclut en énonçant qu'il faut envisager la recherche d'un équilibre raisonnable entre le financement privé et le financement public afin de limiter le recours à des sources de financement occulte.

À la lumière de ces articles relatifs au financement de la vie politique, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections et aux acteurs politiques de la Francophonie de favoriser le maintien ou la mise en place d'un système de financement de la vie politique qui assure un juste équilibre entre les sources de financement privé et public, autant pour les partis politiques que pour les candidats.

3. ENCADREMENT DES DÉPENSES ÉLECTORALES

L'encadrement des dépenses effectuées par les partis politiques et les candidats lors des campagnes électorales vise également à permettre une équité entre les mouvances politiques et une transparence des dépenses électorales. Des notions importantes associées à la campagne électorale sont de bien définir la période électorale et de spécifier les actes et les dépenses qui peuvent ou ne peuvent pas être effectués.

En matière d'encadrement, certaines législations limitent les dépenses électorales en instaurant un plafond, afin de permettre une équité de moyens, et en maintenant le coût d'une campagne électorale à un niveau modéré. De plus, certains pays encadrent l'usage abusif des ressources administratives de l'État, qui profite généralement au parti politique au pouvoir et limite le pouvoir de dépenser des tiers. Comme pour le volet financement, plusieurs législations exigent que les partis politiques rendent compte de leurs dépenses électorales. Certains pays offrent un remboursement partiel des dépenses électorales.

Une analyse de différentes méthodes d'encadrement des dépenses électorales est présentée dans ce chapitre, à l'aide de trois exemples nationaux.

3.1 Encadrement des dépenses électorales et pratiques des acteurs : peut-on promouvoir un système objectif, transparent et équitable?

Professeur Albert TINGBE AZALOU

Professeur de sociologie et d'anthropologie
Université d'Abomey-Calavi

Introduction

Il paraît bien difficile, tout au moins délicat, de parler d'encadrement de dépenses électorales au Bénin sans se prémunir de quelques dispositions par rapport à l'inextricabilité de controverses que la démarche susciterait. Et pour cause, les institutions qui organisent les élections, les dirigeants des partis politiques, les candidats et les votants font largement le constat de corruptibilité que génère la praxis du scrutin, y compris les abus des biens de l'État et l'achat des consciences et des votes, mais rares sont les acteurs qui acceptent le fait à l'évidence. Un tour d'horizon des différentes élections tenues depuis l'avènement de la démocratie au Bénin révèle fort bien l'intérêt particulier accordé à ces deux pratiques psychotechniques ci-dessus citées, les abus des biens de l'État et l'achat des consciences et des votes, et ce, par l'ensemble de la classe politique béninoise, la presse sous toutes ses formes, les académiciens de droit politique, les constitutionnalistes et les sociologues.

« Les institutions qui organisent les élections, les dirigeants des partis politiques, les candidats et les votants font largement le constat de corruptibilité que génère la praxis du scrutin, y compris les abus des biens de l'État et l'achat des consciences et des votes [...]. »

Pourtant, des dispositions légales constituent des repères essentiels d'encadrement des dépenses engagées par les candidats et les partis politiques durant la campagne électorale afin de faire éviter les comportements indécents : le contrôle des dépenses électorales engagées relève des compétences de la Cour suprême, à travers sa chambre des comptes. Certes, on observe des actions en direction des candidats et des partis politiques, notamment la mise à disposition et la vulgarisation des textes législatifs, le suivi du déroulement des campagnes électorales et l'examen minutieux des rapports financiers des dépenses effectuées. Mais ces actions correspondent à des appuis institutionnels, et les différentes méthodes d'encadrement et de compte rendu des dépenses effectuées doivent être mesurées. Lorsque l'analyse de la science politique et de la nouvelle économie politique résume les expériences de réglementation des dépenses engagées lors des campagnes électorales, les processus d'intermédiation et les mécanismes qui les sous-tendent lui échappent.

C'est dire qu'en dépit des mesures institutionnalisées intégrant l'encadrement et le contrôle des dépenses électorales engagées qui visent la promotion des systèmes objectifs, transparents et équitables de financement des campagnes électorales, ces deux pratiques persistent, induisant des récusations de l'objectivité, de la transparence et de l'équité du processus électoral. Il devient alors nécessaire de s'interroger sur la façon dont l'encadrement et le contrôle des dépenses électorales sont rendus effectifs en soutien à la législation.

Dans un premier temps, une courte discussion portant sur la promotion de la démocratie au Bénin, avec un accent particulier sur les dispositions législatives institutionnalisées pour soutenir le pluralisme, l'équité et la transparence au cours des 25 dernières années, est présentée. Ensuite, la nature et les composantes clés du modèle béninois d'encadrement des dépenses engagées par les candidats et les partis politiques sont exposées pour mieux éclairer les enjeux et le respect des principes qui organisent ce modèle. Dans la troisième section, les processus d'intermédiation mis en place pour contrôler et assurer l'application des dispositions législatives sont analysés, une analyse soutenue par l'étude de cas des élections présidentielles, législatives et municipales. Enfin, des mécanismes additionnels aux dispositifs législatifs existants sont proposés pour améliorer l'équité et promouvoir la transparence lors des campagnes électorales au Bénin.

Des dispositions législatives pour soutenir l'objectivité, l'équité et la transparence

Un bref retour sur l'histoire démocratique du Bénin

Un élément fondamental qui a marqué l'histoire politique du Bénin concerne la rupture, en 1990, avec l'option marxiste-léniniste, et l'adoption d'une nouvelle orientation politique. Cette nouvelle orientation politique porte, entre autres, sur l'introduction du multipartisme intégral (en remplacement du parti unique) et de la démocratie, deux exigences politiques qui trouvent leur légalité et légitimité dans les conclusions de la Conférence des forces vives de la nation, tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990, et l'adoption, le 2 décembre 1990, de la nouvelle constitution, en remplacement de la loi fondamentale votée en 1975. Les observateurs de la vie politique qui ont analysé les nouvelles orientations ont constaté que le multipartisme et la démocratie adoptés au Bénin ont émergé, d'une part, des mouvements de revendications ayant engendré des crises politiques et, d'autre part, des suspicions qui ont affecté le mode d'organisation des élections jusqu'en 1990 par l'administration d'État, et plus spécifiquement les structures sous tutelle du ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration territoriale (MISAT). La période révolutionnaire (1972 à 1989) au Bénin est, par exemple, caractérisée par un mode d'élection *unanimiste*, l'unique parti politique étant le Parti de la révolution populaire du Bénin, habilité à présenter un seul et unique candidat.

Les élections multipartistes, par des structures autonomes, ont donc remplacé les modalités de gestion des élections unitaristes par le MISAT, jugées inefficaces pour garantir

l'expression plurielle et la sincérité des votes. Les élections multipartistes sont établies d'emblée comme des indicateurs ou des conditions nécessaires de l'effectivité de la démocratie¹⁷ et des modes de désignation et de renouvellement des instances au suffrage universel. L'encadrement des dépenses électorales est fortement concerné par ces analyses : les candidats et les partis politiques sont astreints au respect de la réglementation et des textes de loi votés et promulgués organisant les dépenses électorales et visant à améliorer la transparence et le contrôle des dépenses effectuées, afin d'assurer la sincérité des votes ou de permettre des élections sans pression des groupes ou des communautés de votants.

Les textes de loi encadrant les dépenses effectuées lors des campagnes électorales

La Loi n° 90-034 du 31 décembre 1990 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale a été la première initiative, l'objectif principal étant de lutter contre la corruption et l'achat des consciences et des votes en période électorale. Les dispositions des articles 58, 59 et 60 plafonnaient les dépenses électorales : un million de francs CFA pour les élections législatives et 50 millions de francs CFA pour les présidentielles. Tout comme en vertu des récentes lois (c'est-à-dire celles de 2013), les partis politiques et les candidats sont contraints de dresser les comptes prévisionnels de campagne, y compris les sources des ressources financières potentielles et l'ensemble des dépenses engagées. Des peines d'inéligibilité et d'amende sont prévues en cas de non-respect des dispositions de la loi. Cependant, l'application des dispositions se heurte à d'énormes résistances de la part des candidats et des partis politiques, en raison des difficultés de la Chambre des comptes de la Cour suprême d'assurer le contrôle conféré par la loi de 1990. L'analyste retient alors que les premières élections démocratiques au Bénin (présidentielles de 1991 et législatives de 1992) sont rendues opérationnelles comme si aucune disposition réglementaire n'encadrait les dépenses des campagnes électorales, parce qu'elles étaient ignorées des personnes principalement concernées.

Les comportements indéliques observés chez les candidats, quelquefois expliqués par les juristes comme une ignorance des dépenses illégalement engagées par des tiers au nom du candidat ou du parti politique, ont été à l'origine du vote en 1995 d'une nouvelle loi qui complète et améliore celle de 1990, la loi n° 90-034 interdisant en ses articles 31 et 33 :

« toutes pratiques publicitaires à caractère commercial, les dons et libéralités ou des faveurs administratives faites à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens, à des fins de propagande pour influencer le vote; l'utilisation des attributs, des biens et moyens d'une personne morale publique, institution ou organe publics aux mêmes fins, notamment ceux des sociétés, offices et projets d'État; et le soutien des associations et des organisations non gouvernementales ».

¹⁷ Voir, par exemple, Mback (2003) et Banégas (2001).

Les caractéristiques des textes de loi et décrets encadrant les dépenses électorales

Date	N° de la loi	Mesure coercitive encadrant les dépenses électorales
1990/12/31	90-034	- Plafonnement des dépenses électorales (1 000 000 francs CFA pour les élections législatives et 50 000 000 francs CFA pour les présidentielles)
1995/01/17	94-013	Interdiction trois mois avant le scrutin : <ul style="list-style-type: none"> - de toutes pratiques publicitaires à caractère commercial, des dons et libéralités ou des faveurs administratives; - de l'utilisation des attributs, des biens et moyens d'une personne morale publique, d'une institution ou d'un organe publics; - du soutien des associations et des organisations non gouvernementales.
2001/01/03	2000-18	Interdiction aux autorités administratives et aux membres de la CENA et de ses démembrements de se prononcer sur ou de soutenir ou de dénigrer une candidature, quelle qu'elle soit; Introduction du bulletin unique offrant la diminution de fraude par rétention de bulletins.

Source : rapports de la Chambre des comptes de la Cour suprême

Entre 2000 et 2010, des innovations pertinentes sont introduites dans les textes législatifs réglementant les dépenses électorales, les fraudes, la corruption et l'achat des consciences et des votes. Par exemple, la loi n° 2000-18 interdit aux autorités administratives et aux membres de la CENA et de ses démembrements de se prononcer sur ou de soutenir ou de dénigrer une candidature, quelle qu'elle soit. Cette interdiction et l'introduction du bulletin unique sont des mesures idoines offrant la diminution de fraude par rétention de bulletins par certains votants justifiant le vote pour le candidat corrompant, et obtenant en retour de l'argent en récompense. Il faut ajouter à cette loi de 2000 la loi n° 2005-14 du 28 juillet 2005, qui va un peu plus loin dans l'encadrement des dépenses engagées dans les campagnes électorales et la limitation de l'achat des consciences et des votes, et ce, en rendant illégaux le port, l'utilisation et la distribution de tissus, de chandails, de stylos, de porte-clés, de calendriers et d'autres objets utilitaires et de symboles à l'effigie des candidats ou des partis politiques.

Malgré cet arsenal juridique assumé pour lutter contre les comportements illégaux, de véritables difficultés subsistent quant à la mise en application des lois, à l'encadrement et au contrôle des dépenses engagées par les candidats et les partis politiques, invitant les

législateurs à la poursuite des réflexions pour définir et asseoir des bases solides pour des systèmes et dispositifs électifs équitables. Mais c'est décisivement en 2011 que l'on a assisté à une révolution surprenante dans les élections au Bénin, avec, pour la première fois, le scrutin présidentiel qui a conclu l'élection du président de la République au premier tour. Ce nouveau phénomène, nommé « KO », a été un tournant décisif dans la prise de conscience de l'ampleur des pratiques psychotechniques de contournement des dispositions légales et d'organisation de fraudes massives, de corruption, d'achat des consciences et des votes. Dès lors, de nouvelles dispositions sont prises et introduites dans les textes de loi. En dehors des dispositions relatives aux plafonnements des campagnes électorales, aux interdictions (distribution d'argent et d'autres biens utilitaires, utilisation des biens et moyens de l'État, etc.) et aux obligations d'établir et de déposer (contre récépissé, à la Chambre des comptes de la Cour suprême) un compte prévisionnel et exécuté de campagne précisant l'ensemble des ressources et des dépenses à effectuer en vue des opérations électorales par les candidats régulièrement inscrits ainsi que les partis politiques prenant part aux élections ou pour leur compte. L'article 141 de la loi n° 2013-06 du 26 novembre 2013 stipule ceci :

« En cas de dépassement du plafond des frais de campagne électorale tel que fixé par l'article 110 du présent livre de loi ou de la non-observance de l'obligation de dépôt des comptes prévisionnels et des comptes de campagne tel que fixé par la loi 112 du présent livre, les personnes déclarées coupables sont condamnées à une peine d'amende de cinq millions (5 000 000) à cinquante millions (50 000 000) de francs, à la déchéance et/ou à une peine d'inéligibilité d'un (01) an à cinq (05) ans ».

« Toute personne qui, en violation des dispositions de l'article 61, utiliserait ou laisserait à utiliser à son profit les attributs, biens et moyens de l'État, d'un organisme public, d'une association ou d'une organisation non gouvernementale sera punie des peines prévues à l'article 144 du présent code » (article 142).

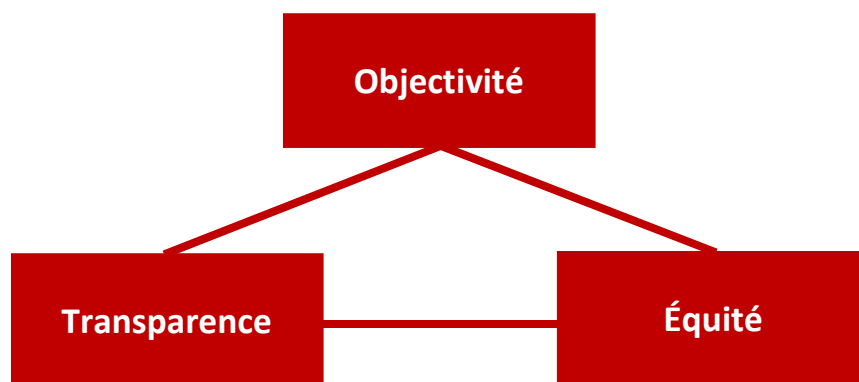
Le modèle béninois d'encadrement des dépenses électorales

Au Bénin, les textes de loi votés et institutionnalisés comme la pierre angulaire opérationnelle des campagnes électorales sont censés inverser les tendances inquiétantes de corruption et d'achat des consciences et des votes. Ces campagnes électorales révèlent fondamentalement deux sources de financement : la mobilisation des ressources financières propres, des adhérents et sympathisants, et l'allocation du soutien de l'État visant à rembourser une partie des dépenses effectuées pendant les campagnes électorales. En ce qui concerne la première source de financement, souvent appelée *financement populaire*, elle consiste en des versements des contributions (argent, biens, services rendus, etc.) des électeurs membres et sympathisants des candidats ou des partis politiques.

Mais les différentes lois mises en place depuis 1990 pour encadrer et contrôler les dépenses électorales demeurent muettes ou du moins n'interdisent pas les contributions des personnes morales, y compris les opérateurs économiques, les organisations non gouvernementales, les associations de développement et les groupes d'intérêts. Par rapport à ce vide juridique, une observation est considérée, et concerne l'émergence et la diversification des sources occultes de financement des campagnes électorales, dont la conséquence majeure inclut les pressions sur les candidats, en échange de l'argent et des autres biens utilitaires que les personnes physiques ou morales auraient mis à leur disposition. Or, les différentes lois votées pour encadrer et contrôler le financement des campagnes électorales sont normalement considérées par l'inversion des tendances inquiétantes de corruption et d'achat des consciences et des votes. Le nonaccès aux sources occultes par certains candidats ou partis politiques crée des inégalités en matière de candidatures et réduit les possibilités de gagner les élections.

Quant à l'allocation du soutien de l'État, elle se résume essentiellement au remboursement d'une partie des frais de campagne électorale aux partis politiques sur la base des résultats enregistrés, par exemple en tenant compte du nombre d'élus à l'Assemblée nationale ou du pourcentage de 10 % obtenu par tout candidat aux élections présidentielles. Mais étant donné que les réglementations interdisent certaines dépenses électorales, notamment celles relatives aux pratiques publicitaires à caractère commercial, à l'acquisition de biens utilitaires (tissus, chandails, stylos, porte-clés, calendriers, etc.) et de symboles à l'effigie des candidats ou des partis politiques, à des fins de corrompre, d'acheter les consciences et les votes (article 62, loi n° 2013-06 du 26 novembre 2013), le remboursement d'une partie des frais de campagne électorale n'y est pas concerné.

De toutes les façons, il est vraisemblable que cette disposition de la loi, prévoyant le remboursement d'une partie des dépenses engagées au prorata des résultats enregistrés, ne favorise que les partis politiques dominants qui envoient un nombre élevé de députés à l'Assemblée nationale ou obtenant le maximum de votes, contrevenant ainsi aux règles qui sous-tendent l'objectivité, la transparence et l'équité.



Par exemple, outre les alliances de partis politiques soutenant le régime en place qui naissent, par exemple l'Union pour le Bénin du futur entre 1999 et 2006, et ensuite la Force cauris pour un Bénin émergent, entre 2008 et 2016, ravivant la vedette, mais aussi disparaissant dès que le pouvoir change, l'histoire électorale du Bénin révèle que trois grandes formations politiques demeurent toujours omniprésentes à l'Assemblée nationale avec un nombre élevé de députés : le Parti du renouveau démocratique, la Renaissance du Bénin et le Parti social-démocrate. L'application de la loi a ainsi conféré aux candidats de ces partis des avantages financiers qu'elle dénie aux autres partis politiques. L'argumentaire ici est que les capacités d'éligibilité des autres candidats des formations politiques faiblement représentés ou des candidats malheureux sont ainsi considérablement réduites.

Une autre composante du modèle béninois concerne la facilitation de l'accès équitable et gratuit des candidats et des partis politiques aux médias publics. Les commentateurs des processus électoraux du Bénin l'assimilent à un soutien de l'État aux candidats, aux listes de candidats et aux partis politiques. L'article 48 de la loi n° 2013-06 du 26 novembre 2013¹⁸ stipule qu'en période électorale, les candidats ou listes de candidats bénéficient d'un accès équitable aux organes de communication audiovisuelle publics ou privés. Pour cela, il suffit que le candidat ou le parti politique en fasse la demande. En interprétant cet article, le législateur conclut que les organes de communication audiovisuelle publics ou privés doivent mettre gratuitement du temps d'antenne à la disposition des candidats, des listes de candidats ou des partis politiques, et faciliter le tout de la manière la plus équitable possible. Toutefois, une observation faite met en évidence que les organes de communication audiovisuelle publics ou privés n'y sont pas contraints, mais s'ils le font, l'accès à tous les candidats, listes de candidats et partis politiques doit être équitable.

Certains journalistes commentent comme le droit des populations d'être informées des idées et des programmes politiques des candidats et des partis politiques, afin de leur permettre de faire un choix judicieux, commentaire renchéri par un candidat aux élections législatives argumentant l'assurance de droit donnant l'occasion de présenter les projets de société, et de convaincre les électeurs de la pertinence de ces projets. Ici, deux droits s'affrontent : le droit d'être informé, et celui offrant une certaine couverture pour exposer les idées et les projets de société. Et c'est justement à ce sujet que les compétences techniques et organisationnelles des responsables des organes de communication audiovisuelle publics ou privés sont mises à rude épreuve, pour appliquer les règles et principes de traitement des informations, notamment la médiation des déviances au cours des débats et la diffusion de certaines informations jugées attentatoires à la démocratie

¹⁸ Ainsi que les prédécesseurs, notamment la loi n° 90-034 du 31 décembre 1990, la loi n° 94-013 du 17 janvier 1995, la loi n° 98-034 du 15 janvier 1999 et la loi 2005-14 du 28 juillet 2005.

d'une manière générale. De toutes les façons, les exemples font légion de réprimandant par la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication.

Certaines composantes apparaissent clairement de l'analyse de l'applicabilité, aux candidats, listes de candidats et partis politiques, des lois encadrant les nombreuses dépenses électorales relatives à la coordination de l'action politique, à la diffusion des programmes politiques par l'entremise des techniques de communication et aux frais liés à l'administration. Les règles qui organisent le financement des campagnes électorales et les dépenses engagées donnent aux candidats, listes de candidats et partis politiques les mêmes occasions d'exposer les grandes lignes des projets de société. Les contraintes imposées par les différentes lois sur le plafonnement des dépenses et l'accès gratuit aux médias visent à promouvoir l'objectivité, l'équité et la transparence et ainsi à améliorer le processus électoral et à donner les mêmes chances de succès à tous les candidats.

Mais dans la pratique, les restrictions sont loin d'avoir conduit à l'adoption de comportements conformes aux lois. Les analyses sur la mobilisation de la vie politique et sur l'encadrement du financement des campagnes électorales au Bénin concluent certaines observations rappelées par un législateur :

« La crainte était grande qu'en légitimant le plafonnement des dépenses électorales, les candidats ne puissent véritablement se rapprocher et atteindre les électeurs dans la grande majorité et discuter des idées et des projets de société. Il faut reconnaître aussi que les candidats et les partis politiques se sont bien conformés aux règles de financement des campagnes électorales en vigueur et à l'exercice de compte rendu des dépenses effectuées adressé à la Chambre des comptes de la Cour suprême contre récépissé de dépôt ».

Mais comme un adage populaire du Bénin le stipule clairement, « le ver est toujours dans le fruit ». L'analyse du législateur ne mentionne nulle part l'adaptation des lois encadrant les dépenses engagées aux réalités quotidiennes expérimentées par les candidats ou les dirigeants des partis politiques, une mention jugée pertinente parce que l'examen du financement des campagnes des candidats et des partis politiques depuis le renouveau démocratique en 1990 et les élections tenues révèle que des sources occultes de mobilisation des ressources financières se sont développées des destinataires finaux occultes.

Les rapports de vérification et de validation des comptes de campagne électorale au Bénin par la Chambre des comptes de la Cour suprême prête bonne foi aux déclarations certifiées des dépenses engagées par les candidats, les listes de candidats et les partis politiques. Cependant, de graves irrégularités sont relevées lors des vérifications et validations des comptes de campagne électorale.

Le processus d'intermédiation déployé pour assurer le respect de la loi

L'analyse des textes de loi et des décrets d'application pris pour encadrer le financement des campagnes électorales permet de constater que la Chambre des comptes de la Cour suprême est l'institution qui dispose du pouvoir de vérification de l'effectivité des dépenses engagées et du respect des principes. Cependant, cette vérification pourrait être sans effet si la juridiction financière ne dispose pas de ressources et moyens adéquats facilitant en toute légalité la mission.

Le modèle d'encadrement béninois prévoit fondamentalement trois moyens. Le premier moyen concerne l'obligation faite à tous les candidats à une élection :

- (i) de mener la campagne électorale résumée comme l'ensemble des opérations de propagande précédant une élection et visant à amener les électeurs à soutenir les candidats en compétition;
- (ii) d'effectuer les dépenses conformément aux ressources. La Loi électorale considère comme une ressource l'ensemble des moyens ainsi que la valeur d'utilisation du matériel de campagne; les ressources peuvent être financières comme matérielles, et incluent l'apport du candidat, les dons et libéralités des sympathisants, les emprunts et toutes autres contributions entrant dans le cadre des dites campagnes. La même loi considère les dépenses comme les coûts ou les valeurs de tous les biens et services utilisés durant la campagne électorale, à savoir les loyers de permanence, les frais de télécommunication, les frais de transport, les frais de propagande, les frais liés à l'organisation et à la tenue des rencontres, les frais financiers et les coûts d'utilisation du matériel acquis, alors que ne sont pas considérés comme des dépenses la caution payée par le candidat, les frais de constitution du dossier de candidature, les frais de subsistance payés le jour du scrutin, les honoraires et les frais de dossiers payés aux avocats et huissiers ainsi que les frais de justice.

Le second moyen brièvement discuté ci-dessus se trouve manifestement dans le cadre légal relatif aux élections en République du Bénin, qui postule en ses articles 62, 63 et 110 que *« les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de chandails, de stylos, de porte-clés, de calendriers et autres objets utilitaires et symboles à l'effigie des candidats ou symboles des partis politiques ainsi que leur port et leur utilisation, les dons ou libéralités ou les faveurs administratives faites 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 mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme »* (voir par exemple l'article 62 de la loi n° 2013-06 du 26 novembre 2013).

L'article 63 de la même loi stipule que *« l'utilisation des attributs, des biens et moyens d'une personne morale publique, institution ou organe publics, aux mêmes fins, est et reste*

interdite six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme, notamment ceux des sociétés, offices et projets d'État, et d'institutions internationales, sous peine de sanctions prévues à l'article 114, alinéa 1^{er} de la même loi ». Enfin, « il est interdit à tout parti politique ou à tout individu prenant part aux élections du Président de la République, des membres de l'Assemblée nationale, des membres des Conseils communaux ou municipaux et des membres des Conseils de village ou de quartier de ville, d'engager pour la campagne électorale, par lui-même et/ou par une tierce personne : plus de cinq cent mille (500 000) francs de dépenses par candidat pour l'élection des membres des Conseils de village ou de quartier de ville; plus d'un million cinq cent mille (1 500 000) de francs de dépenses par candidat pour les élections communales ou municipales; plus de quinze millions (15 000 000) de francs de dépenses par candidat pour les élections législatives; et plus de deux milliards cinq cents millions (2 500 000 000) de francs pour l'élection du Président de la République » (article 110, loi n° 2013-06 du 26 novembre 2013).

Le troisième moyen légalisant la mission de la Chambre des comptes de la Cour suprême est relatif à l'imposition faite aux candidats, listes de candidats ou partis politiques de produire et déposer les comptes de campagne des dépenses engagées appuyés des pièces justificatives (article 2 du décret n° 2014-297 du 24 avril 2014). Le compte rendu précise l'ensemble des ressources mobilisées et l'ensemble des dépenses effectuées (article 2 du décret n° 2014-297 du 24 avril 2014). Ces rapports financiers accompagnés des pièces justificatives sont examinés par les conseillers de la Chambre des comptes de la Cour suprême.

Au Bénin, deux processus d'intermédiation majeurs sont déployés par les conseillers de la juridiction financière : le suivi du déroulement de la campagne électorale et la validation des rapports financiers reçus.

- *Suivi du déroulement de la campagne électorale.* Le cadre juridique régissant les dépenses électorales engagées permet aux candidats, listes de candidats ou partis politiques de se rapprocher de l'électorat pour battre la campagne et convaincre les votants de la pertinence de leurs projets de société. C'est également le moment et le lieu où se traduisent dans la pratique certains comportements délictueux, contraires aux dispositions légales. Pour mieux cerner le contexte dans lequel la campagne est menée et détecter les différents comportements adoptés, la Chambre des comptes de la Cour suprême met en place un premier dispositif qui se caractérise par l'exercice du suivi des pratiques des candidats, des listes de candidats et des partis politiques (Chambre des comptes, 2016). Durant le processus, fait observer Tchané Mamadou (2015 : 21-22), des équipes commises dont les membres sont préalablement formés et conseillés par rapport aux stratégies de discrétion (habillement, déplacement, contact, prise de notes, etc.) et d'observation font preuve de vigilance à l'égard des candidats et des partis politiques pour éviter tout soupçon pouvant induire des comportements de dissimulation des preuves de dépenses délictueuses non respectueuses de la loi. Les

équipes parcourent les zones réparties de leurs compétences, participent aux événements électoraux et collectent des informations relatives aux entités autorisées à faire campagne (candidats, listes de candidats, partis politiques, etc.). Ces informations collectées incluent le nom du candidat, le genre d'événement ou de manifestation, l'aménagement et la décoration des lieux (bâches, chaises, etc.), l'estimation du nombre de participants, des panneaux publicitaires et du parc de véhicules, etc. Elles sont versées aux sessions de vérification et de validation des rapports financiers reçus, pour exploitation et confirmation des déclarations contenues dans les comptes rendus, ce qui permet de mieux apprécier les rapports financiers reçus.

- *Validation des rapports financiers reçus.* Le second dispositif d'encadrement des dépenses électorales et de vérification des comptes de campagne mis en place par la Chambre des comptes de la Cour suprême repose sur l'examen minutieux des rapports financiers reçus et la vérification du *respect des règles* définies dans le Code électoral. Le modèle de contrôle et de vérification adopté par les conseillers de la juridiction financière inclut l'examen des écritures de comptes de campagne, le dépouillement et le reclassement des pièces justificatives par nature de dépenses, le contrôle de la conformité des montants inscrits en rapprochant les montants des pièces justificatives et des factures avec ceux des comptes, la confrontation des comptes produits avec les fiches d'observation remplies par les équipes de suivi des campagnes électorales mandatées et la certification des pièces des dépenses en vue de détecter les informations non déclarées dans les rapports financiers.

L'examen des écritures de comptes de campagne est consacré par le décret n° 2014-297 du 4 avril 2014 établissant le canevas de présentation des comptes et les annexes incluant les pièces justificatives des dépenses effectuées. L'examen des rapports financiers accompagnés des pièces justificatives examinées par les conseillers de la Chambre des comptes de la Cour suprême au cours des dernières élections présidentielles (mars 2016), législatives (juin 2015) ainsi que communales, municipales et locales (mars 2015) révèle généralement des manquements, comme l'identification du candidat, du mandataire (directeur de campagne) et du responsable des finances, la synthèse des comptes, et les bordereaux des pièces justificatives des dépenses. Ces pièces justificatives font l'objet d'une certification au cours de laquelle les conseillers de la juridiction financière localisent les fournisseurs et prestataires de services ayant fourni les factures pour vérification dans les souches; les conseillers les déclarent ensuite conformes, puis les certifient. Tout comme lors de l'examen des écritures, des insuffisances sont souvent relevées. Il s'agit des factures sans coordonnées de localisation des fournisseurs, sans contacts téléphoniques indiqués et avec d'autres qui sont souvent non opérationnels; on relève également le refus des fournisseurs et prestataires repérés de certifier les factures et les contestations. Ces factures maillées de ces insuffisances ne sont pas prises en compte dans les calculs effectués par les conseillers de la juridiction financière pour corriger les comptes reçus. Aussi, certaines dépenses non éligibles (caution, frais de constitution de dossier, frais de subsistance payés, etc.) sont

écartées des calculs. Ces opérations permettent à la juridiction financière de déclarer les comptes qui ont enregistré des dépassements par rapport au plafond fixé. Les rapports des conseillers de la Chambre des comptes de la Cour suprême concluent en des violations flagrantes du Code électoral.

Et pourtant, les dispositions législatives des règles qui encadrent les dépenses électorales prévoient notamment que les candidats, les listes de candidats et les partis politiques ayant pris part aux élections doivent produire des rapports financiers, dont la Chambre des comptes de la Cour suprême assure le contrôle et la vérification de l'effectivité du respect des principes, saisit le procureur de la République du tribunal de première instance de Cotonou en ce qui concerne les élections présidentielles et législatives, et du tribunal de première instance territorialement compétent en ce qui concerne les élections communales, municipales et celles des membres des Conseils de village ou de quartier de ville, et ce, aux fins d'engager des poursuites en cas de manquement grave à la loi. Celle-ci est consacrée par l'article 112 de la loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013. Dans ce dernier cas, les personnes concernées sont condamnées à des peines, comme stipulé dans l'article 141 de la loi nommée ci-dessus : amende, inéligibilité, etc. Les rapports de vérification des comptes de campagne des élections législatives d'avril 2015 (Chambre des comptes, 2016) et municipales, communales et locales de juin 2015 concluent que :

- les rapports financiers de certains candidats, listes de candidats et partis politiques ne sont pas établis et déposés au secrétariat de la Chambre des comptes de la Cour suprême. Ceux-ci violent allègrement les dispositions du Code électoral qui encadrent les dépenses électorales parce qu'ils s'abstiennent de se conformer aux principes de préparation et de dépôt des rapports financiers. Très peu d'évidences existent prouvant que les personnes physiques ou morales concernées subissent la rigueur de la loi;
- les comptes présentés par d'autres candidats, listes de candidats et partis politiques révèlent des insuffisances (manque de pièces justificatives, production de preuves inappropriées, etc.), prouvant leur mauvaise foi. Il est vraisemblable que les candidats, les listes de candidats ou les partis politiques n'ont pas déclaré certaines dépenses effectuées, mais constatées par les équipes de suivi des campagnes électorales déployées sur le terrain. Dans ce dernier cas, comme mentionné dans l'ensemble des rapports de vérification des comptes de campagne par la Chambre des comptes de la Cour suprême, ces dépenses non déclarées sont intégrées à l'examen des rapports financiers reçus.

Quelques irrégularités constatées lors du contrôle des rapports financiers

Nature de l'élection	Nombre de rapports reçus/Nombre de candidats inscrits	Irrégularité constatée
Législative d'avril 2015	5/20	<ul style="list-style-type: none">- Absence totale ou partielle de pièces justificatives- Exécution de dépenses non éligibles- Factures non certifiées- Factures fictives
Municipale, communale et locale de juin 2015	5/34	<ul style="list-style-type: none">- Non-reddition de comptes- Non-respect de la forme et du contenu des comptes- Non-fiabilité des comptes produits

Source : rapports de la Chambre des comptes de la Cour suprême

Les conseillers de la juridiction financière expliquent les manquements graves et des violations flagrantes du Code électoral par la non-mise en œuvre des poursuites et des sanctions prévues par la loi. De plus, ils invitent les pouvoirs publics à poursuivre la prise de mesures nécessaires à la transparence et l'équité des campagnes électorales. Il est certain que la Chambre des comptes de la Cour suprême allègue que les dispositions actuelles du Code électoral ne suffisent pas pour rendre effectif le respect des principes, soutenir la transparence et moraliser la vie politique. Les conseillers de la juridiction financière restent cependant muets sur ces mesures.

Des propositions pour un meilleur encadrement des dépenses engagées

L'amélioration des dispositions soutenant la transparence et l'équité des dépenses engagées. Une telle amélioration met au cœur des dispositions réglementaires la question de la valeur du mandat. En effet, les observateurs qui ont analysé le modèle béninois n'ont constaté que le fait que la promotion du multipartisme, depuis 1990, a consacré le clientélisme du terroir avec ses corollaires, comme la corruption et l'achat des consciences et des votes. Analysant les élections au Bénin, Banégas (2003), par exemple, a sonné l'alerte pour indiquer que les élections consacrent l'expression de votes captifs, et ne favorisent pas le développement d'une opinion politique personnelle ni l'affirmation de l'individu-citoyen.

Le renouveau démocratique n'a pas rompu avec la « politique du ventre », mais a, bien au contraire, renforcé cette tendance en élargissant la participation politique des élites, qui ont largement profité de la libéralisation politique pour « bouffer l'argent ». Les argumentaires non officiels des conseillers de la juridiction financière justifient l'incapacité des candidats, des listes de candidats et des partis politiques par les centaines de milliers de billets de banque distribués, soit comptant, soit en nature, et dont aucun ne peut présenter les pièces justificatives dans un rapport financier.

Comme mentionné ci-dessus, les dispositions réglementaires ne s'intéressent pas aux sources du financement politique – certaines propres pour certains candidats, mais ils sont minoritaires, et occultes pour d'autres. Nous

pensons que l'analyste indexe une dimension jusque-là restée « claire sombre » dans les débats politiques : la valeur du mandat politique. La conviction qui sous-tend cette pensée est que le niveau de corruption et d'achat des consciences et des votes est proportionnel à la valeur du mandat. Une nuance serait que la combinaison avec le clientélisme territorial change le postulat pour les élections législatives et municipales, étant donné que c'est le fils du terroir qui est positionné. De toutes les façons, trois valeurs majeures de gradation reflétant les trois grands types d'élections au Bénin sont observées : mandat présidentiel, mandat législatif et mandat municipal. Le plafonnement des dépenses électorales, par exemple, donne l'un des premiers indicateurs de cette gradation. Mais il faut reconnaître que le plafonnement des dépenses influence essentiellement les manifestations, comme la dénaturation et l'oblitération des pratiques politiques (corruption, achat des consciences et des votes, etc.). L'autre indicateur concerne les bénéfices que le candidat, une fois élu, peut obtenir du mandat assumé. Par exemple, la « quantité » de pouvoirs dévolus aux fonctions présidentielles donne une valeur et des bénéfices plus élevés que celle accordée aux députés, et en conséquence aux conseillers communaux. De même, la pression sur les candidats, que ce soit de la part des donateurs occultes ou des électeurs, est d'autant plus importante que la valeur du mandat est hiérarchiquement élevée. Un opérateur économique expliquait ceci sur l'un des médias audiovisuels de l'endroit : « J'ai lourdement financé et soutenu en mobilisant pour son compte plus de 80 % des électeurs de notre circonscription électorale. [...] J'attends toujours ma part du gâteau, même si ce sont des faveurs de protection de mon entreprise ou des contrats, je l'aurai, même à deux mois de son départ de la Marina ».



Source : *La Gazette du Golfe* (1995)

L'observateur le constate aisément : le Code électoral applique aux candidats, aux listes de candidats et aux partis politiques inscrits aux élections des principes leur permettant d'engager l'ensemble des opérations de propagande visant, d'une part, à mobiliser des personnes physiques et morales finançant la campagne électorale, et d'autre part, à se faire aider dans la mobilisation des électeurs et de leurs suffrages. Dans ce processus, des milliers de billets de banque sont distribués, mais les résultats montrent qu'ils n'ont pas fondamentalement augmenté le niveau d'achat des consciences et des votes, ou des effets contraires à la transparence du scrutin, ou l'enregistrement du succès par le candidat ayant vraiment déversé ses billets de banque. Comme l'expriment avec joie des femmes rencontrées à la sortie d'une rencontre des dernières élections présidentielles : « C'est Y qui mise l'argent, mais c'est T qui est dans mon cœur. » Une caractéristique de T, c'est la notoriété, parce qu'ayant eu du succès dans toutes les affaires entreprises, l'attente et l'aspiration des électeurs étant qu'une fois aux affaires, les mêmes succès enregistrés dans les affaires seront transposés dans la gestion de l'État. En d'autres termes, les dépenses engagées, y compris celles assumées pour corrompre et acheter les consciences et les votes ne sont pas des facteurs déterminants des résultats enregistrés. Les opérateurs économiques, par exemple, qui contribuent financièrement au succès du candidat espèrent en retour des récompenses. L'intégration de cette dimension dans la formulation des dispositions réduirait considérablement la dégradation, la dénaturation et l'oblitération des mœurs politiques, à savoir la corruption et l'achat des consciences et des votes. Dans cette perspective, le suivi du déroulement de la campagne électorale et la validation des rapports financiers reçus ne seront pas suffisants pour garantir le respect des règles du Code électoral parce qu'ils n'intègrent pas les occasions de bénéfices liées au mandat. Il est suggéré de déployer d'autres processus d'intermédiation, comme la négociation et l'apprentissage.

Perspectives Au Bénin, les dispositions législatives encadrant les dépenses électorales sont prises et largement diffusées. Elles sont certainement bien connues des candidats, des listes de candidats et des partis politiques ayant pris part aux élections. Les argumentaires officiels concluent que l'institutionnalisation des règles qui encadrent les dépenses électorales vise à lutter contre la corruption et l'achat des consciences et des votes, et à promouvoir l'objectivité, la transparence et l'équité. Comme l'évidence ci-dessus éclaire, des violations sont constatées lors de la validation des rapports financiers produits par les candidats, les listes de candidats et les partis politiques. On peut donc conclure que le modèle ne fonctionne pas, et l'espoir du législateur n'est pas rendu effectif. Ces pratiques délictueuses, qui dénaturent la mobilisation de la vie politique, persistent. Le système d'encadrement des dépenses électorales n'est pas transparent et équitable. Et pour qu'il le soit :

- le législateur doit formuler des mécanismes et des moyens de contrôle efficaces afin que la loi soit efficacement mise en œuvre. Une proposition serait de tenir compte de la valeur du mandat;

- la Chambre des comptes de la Cour suprême, institution responsable du contrôle des dépenses engagées, doit déployer des processus d'intermédiation complémentaires aux deux actuellement mobilisés, comme le suivi du déroulement de la campagne électorale et la validation des rapports financiers reçus, pour construire, avec l'ensemble des candidats, des listes de candidats et des partis politiques, un consensus sur les règles et les indicateurs de contrôle des comptes de campagne électorale. Une suggestion est la facilitation des négociations et de l'apprentissage.

Les perspectives en quatre questions

Les rapports de la Chambre des comptes de la Cour suprême mentionnent des manquements graves aux lois qui organisent les campagnes électorales au Bénin. Les preuves de la poursuite des contrevenants pour violation des dispositions légales manquent. Or, l'article 112 de la loi n° 2013-06 stipule que

« [a]près vérification des comptes, s'il est constaté un dépassement des dépenses de campagne, la Chambre des comptes de la Cour suprême adresse dans les quinze (15) jours, un rapport au Procureur de la République [...] aux fins de poursuites contre les contrevenants ».

- La loi donne-t-elle tous les moyens à la Chambre des comptes de la Cour suprême pour l'accomplissement de sa mission?
- Quel est le niveau de fiabilité des rapports dans un pays de faible taux de bancarisation, et où l'économie est essentiellement informelle et où les factures s'obtiennent facilement comme des fruits sur les étalages?
- La loi peut-elle effectivement décourager les infractions lorsque :
 - les sanctions (amende, déchéance, inéligibilité) ne sont pas appliquées?
 - les sanctions ne sont que celles ci-dessus mentionnées?

Quoi qu'il en soit, il y a une constance persistante de l'impuissance des organes politiques responsables de la régulation, surtout lorsque les conclusions des rapports de la Chambre des comptes de la Cour suprême en appellent aux pouvoirs publics afin de moraliser les mœurs par rapport aux dépenses électorales.

3.2 Règles des comptes de campagne électorale au Cap-Vert

Madame Maria DO ROSÁRIO LOPES PEREIRA GONÇALVES

Présidente

Commission nationale des élections du Cap-Vert

Les principes

La reddition de comptes constitue l'un des aspects fondamentaux de la responsabilité des organismes publics. La transparence dans l'utilisation des fonds publics est un principe essentiel, qui apparaît de manière conséquente dans le Code électoral du Cap-Vert.

« Les partis politiques et les candidats doivent réaliser un "compte électoral", c'est-à-dire un rapport de comptabilité détaillé, incluant toutes les recettes et les dépenses de la campagne électorale. »

Le financement public

Le financement public est concrétisé à l'aide de différentes modalités au Cap-Vert. D'abord, il y a un financement octroyé par la Commission nationale des élections (CNE). Pour les élections présidentielles et législatives, la subvention est de 750 escudos par vote, alors qu'elle est de 500 escudos par vote lors des élections municipales¹⁹.

Aussi, pour l'élection présidentielle, les candidats qui ont obtenu au moins 10 % des suffrages valides bénéficient du remboursement des frais de campagne par l'État. Ce remboursement de dépenses électorales est attribué après les élections et après la présentation et l'approbation des comptes de la campagne.

Le Code électoral prévoit un plafond pour les dépenses électorales globales des partis politiques. À chaque élection, les dépenses d'un parti politique ne peuvent pas dépasser 80 % du montant total de la subvention prévue dans le budget de l'État pour le financement de l'ensemble des partis politiques de l'élection en question. Aussi, chaque candidat à l'élection présidentielle, chaque parti politique, chaque coalition ou chaque liste de candidats proposée par un regroupement de citoyens ne peut pas recevoir plus de 60 % du montant total de la subvention de l'État prévue dans le budget de l'État pour le financement de l'ensemble des partis politiques de l'élection en question.

Le contrôle des comptes de campagne

Les partis politiques et les candidats doivent réaliser un « compte électoral », c'est-à-dire un rapport de comptabilité détaillé incluant toutes les recettes et les dépenses de la

¹⁹ Soit environ 7 euros et 4,50 euros.

campagne électorale. Ce rapport doit inclure avec précision la source des recettes et l'objet des dépenses avec les pièces justificatives.

Les entités qui doivent rendre des comptes sont : les candidats à l'élection présidentielle, les partis politiques, les coalitions et les listes proposées par des regroupements de citoyens. Chacune de ces entités doit désigner un administrateur de son compte électoral qui est responsable :

- de la collecte de fonds;
- de la comptabilité des recettes;
- des dépenses;
- des transactions au compte bancaire de l'entité;
- de la présentation du compte électoral.

Les entités et leur administrateur de compte électoral sont conjointement responsables de la reddition du compte de campagne.

La CNE du Cap-Vert est l'autorité compétente pour mener à bien la vérification des dépenses électorales, pouvant à cet effet bénéficier des conseils de l'Inspection générale des finances ainsi que de services de l'État, d'experts indépendants ou d'auditeurs. Lors de la dernière élection, la CNE a réalisé un concours public pour recruter une compagnie de comptabilité pour l'aider à réaliser l'ensemble des vérifications des comptes de campagne. Cette façon de faire pallie le manque de ressources internes de la CNE.

Les mesures pour améliorer le processus de reddition de comptes

La CNE a conçu un manuel de procédures pour les comptes électoraux. L'objectif de cette démarche est d'uniformiser la présentation des comptes. De plus, la CNE a organisé des formations à l'intention des administrateurs des comptes électoraux. C'est une obligation morale que la CNE s'est donnée afin d'aider les entités politiques et leurs administrateurs à réaliser cette démarche complexe.

Malgré ces mesures, il y a certaines entités politiques qui ne font pas bien leur travail. Dans ce cas, il y a différentes sanctions qui peuvent s'appliquer. Les administrateurs de compte électoral n'ayant pas comptabilisé ou n'ayant pas présenté de justificatifs des recettes sont sujets à une amende d'un montant de 200 000 à 2,5 millions d'escudos, soit environ de 1 800 à 23 000 euros.

Si le compte électoral d'une entité politique n'a pas été présenté, ou si la CNE considère que les résultats présentés sont irréguliers, la suspension immédiate du paiement de la subvention publique est appliquée, tel que cela est prévu à l'article 132 du Code électoral.

Les administrateurs des comptes électoraux et les entités politiques concurrentes qui ne présentent pas leur compte de campagne électorale en vertu des termes prévus au Code électoral sont sujets, et ce, d'une manière solidaire, à une amende d'un montant allant de 1 à 5 millions d'escudos, soit environ de 9 000 à 45 000 euros.

Le processus de la reddition de comptes

L'entité politique doit soumettre son compte de campagne dans les 90 jours à compter de la date de publication des résultats électoraux. Si ce n'est pas réalisé à ce moment, elle s'expose à une amende de 1 à 5 millions d'escudos.

À la réception d'un compte de campagne, la CNE examine le cahier de compte. Si ce dernier présente des irrégularités, il est renvoyé à l'entité politique et cette dernière dispose de 15 jours pour présenter un nouveau compte de campagne. À la réception de ce dernier, la CNE se prononce dans un délai de 15 jours. S'il n'y a aucune irrégularité, la CNE approuve et publie le compte de campagne dans le *Bulletin Officiel du Cap-Vert* et dans les principaux journaux du pays, et procède au versement des subventions aux entités politiques à l'intérieur d'un délai de 30 jours. Par contre, s'il y a toujours des irrégularités, le paiement de la subvention de l'État est suspendu jusqu'à ce que la situation soit régularisée, sous réserve d'une amende, en vertu du Code électoral.

3.3 Encadrement des dépenses électorales au Canada

Madame Karine MORIN

Chef de cabinet p. i. et conseillère principale aux affaires internationales
Élections Canada

Le financement politique

Les règles sur le financement politique visent à assurer l'égalité des chances pour les participants au processus électoral, à limiter l'influence des riches donateurs et à assurer la transparence.

Au Canada, il y a 338 circonscriptions électorales. Les partis politiques nationaux sont également structurés en « entité » locale dans chacune des circonscriptions électorales.

Les règles de financement politique s'appliquent à la fois aux partis politiques à l'échelle nationale et à leurs entités locales.

« Afin de limiter l'influence de l'argent dans le financement populaire des partis politiques, il est interdit pour les personnes morales (entreprises, syndicats, etc.) de financer les partis politiques et les candidats. »

Depuis 1970, les partis politiques doivent s'enregistrer auprès d'Élections Canada et c'est depuis 1974 que les dépenses électorales sont encadrées au Canada.

Les principales règles de financement politique sont les suivantes. Chaque candidat doit payer un cautionnement de 1000 \$ canadiens (environ 700 euros). Ce cautionnement lui est remboursé à la fin de l'élection, peu importe son résultat électoral. Afin de limiter l'influence de l'argent dans le financement populaire des partis politiques, il est interdit pour les personnes morales (entreprises, syndicats, etc.) de financer les partis politiques et les candidats.

Le financement politique est également très transparent. Seuls les électeurs peuvent réaliser des dons aux partis politiques et aux candidats. Tout don de plus de 20 \$ canadiens doit être réalisé en conformité avec la Loi électorale du Canada, qui prévoit de connaître le nom et l'adresse du donateur. Tout don de plus de 200 \$ canadiens est publié sur le site Web d'Élections Canada²⁰.

Le plafond des dépenses électorales

Toutes les dépenses réalisées durant la période électorale sont soumises à un plafond, qui est ajusté en fonction du nombre de jours de la période électorale. En 2015, cette période

²⁰ Respectivement 14 euros et 140 euros.

avait été exceptionnellement longue et d'une durée de 79 jours : le plafond des dépenses avait alors été ajusté à la hausse. Aucun candidat ni aucun parti politique n'avaient atteint le plafond maximal de dépenses.

En plus du nombre de jours, le nombre d'électeurs par circonscription détermine le plafond des dépenses autorisées pour les candidats, et le nombre de candidats présentés sous la bannière d'un parti politique détermine le plafond des dépenses autorisées pour les partis politiques à l'échelle nationale.

Lors d'une campagne d'investiture (primaire) d'un candidat d'un parti politique dans une circonscription, il y a également un plafond de dépenses, qui est établi en fonction du plafond de dépenses électorales pour les candidats dans la même circonscription lors de l'élection générale précédente.

Par contre, pour les campagnes des candidats à la direction des partis politiques, il n'y a aucun plafond de dépenses qui est prévu.

Le remboursement des dépenses électorales

Tous les partis politiques, les entités locales et les candidats indépendants doivent produire un rapport de dépenses électorales. Ces rapports sont vérifiés par des vérificateurs comptables externes choisis par les candidats et les partis politiques. Afin d'assurer la transparence du processus, les rapports de dépenses électorales sont également publiés sur le site Web d'Élections Canada, ce qui suscite un certain intérêt de la part des médias.

Les conditions pour obtenir un remboursement partiel de dépenses électorales pour les candidats sont de recueillir un minimum de 10 % de votes valides dans la circonscription, d'avoir respecté les dispositions sur les rapports financiers et de présenter un rapport de dépenses électorales vérifié.

Lorsqu'un candidat répond à ces exigences, Élections Canada lui rembourse 60 % de ses dépenses électorales, ainsi que son cautionnement de candidature de 1 000 \$ (environ 700 euros) et les honoraires de son vérificateur comptable.

Pour les partis politiques à l'échelle nationale, les conditions à rencontrer pour obtenir un remboursement partiel sont de recevoir un minimum de 2 % de votes valides à l'échelle nationale, ou de recueillir 5 % des votes valides dans l'ensemble des circonscriptions où le parti a soutenu des candidats. Pour recevoir un remboursement, les partis politiques doivent également avoir respecté les dispositions sur les rapports financiers. Le remboursement des dépenses électorales des partis politiques est alors de 50 %.

Les autres sources de financement

En plus des contributions des électeurs et du remboursement des dépenses électorales, la Loi électorale du Canada prévoit un financement public indirect, comme l'accès gratuit à du

temps média pour réaliser des publicités électorales à la télévision. Élections Canada réfléchit actuellement à la faisabilité de demander au législateur de prévoir un encadrement des débats des chefs de partis politiques. Actuellement, aucun encadrement n'est prévu et il y a des pratiques qui pourraient favoriser certains partis politiques, comme le fait d'inviter certains chefs, mais pas d'autres, à ces débats.

De plus, les électeurs qui réalisent une contribution politique à un parti politique reçoivent un crédit d'impôt correspondant à une proportion de leur don. Cette proportion est calculée en fonction du revenu du donateur. Ce crédit d'impôt encourage les citoyens à contribuer au financement de la vie politique et il est une forme de financement public indirect.

La conformité et l'application de la loi

Actuellement, le régime de financement politique s'appuie sur des sanctions pénales comme éléments dissuasifs pour que tous les acteurs politiques respectent la Loi électorale du Canada.

Le système est souple et en cas d'infractions mineures, comme un retard ou une erreur de bonne foi dans un rapport, il n'y aura pas de sanctions. Par contre, pour des infractions de plus grande envergure, il y a aura transfert du dossier au Commissaire aux élections fédérales, une institution responsable de réaliser des enquêtes et de faire appliquer les sanctions prévues à la Loi électorale.

Actuellement, Élections Canada est en réflexion pour demander au législateur de modifier la Loi électorale pour prévoir des sanctions administratives pour certaines infractions, plutôt que soient appliquées systématiquement les sanctions pénales, ce qui nécessite un lourd travail judiciaire.

3.4 Pour des dépenses électorales transparentes

Ce chapitre portant sur les dépenses électorales a d'abord bien posé l'enjeu et la complexité de réaliser un encadrement des dépenses électorales dans le contexte d'une société où l'économie informelle occupe une partie importante de l'économie, tout en proposant deux études de cas, l'une au Cap-Vert et l'autre au Canada, où les législations électorales prévoient un encadrement des dépenses électorales et un contrôle des comptes de campagne par l'organisme de gestion des élections.

Le professeur Tingbe Azalou a présenté le cas du contrôle des dépenses électorales au Bénin et exposé la complexité de faire appliquer les lois sur le terrain dans le contexte béninois. Il propose à la fois que la législation prévienne un plus grand encadrement des pratiques de dépenses électorales et également que la Chambre des comptes de la Cour suprême puisse déployer plus de moyens pour réellement faire appliquer la législation déjà en vigueur.

La présidente de la Commission nationale des élections du Cap-Vert a présenté le modèle de financement public des partis politiques, ainsi que l'encadrement des dépenses électorales prévu par la législation. Les partis politiques et les candidats doivent réaliser un « compte électoral », c'est-à-dire un rapport de comptabilité détaillé incluant toutes les recettes et les dépenses de la campagne électorale. La Commission nationale des élections a rédigé un manuel de procédures à cet effet et offre des formations aux administrateurs des comptes électoraux. Lorsque la législation n'est pas respectée, les sanctions prévues peuvent aller jusqu'à priver un parti politique de son financement public, ce qui est dissuasif.

Finalement, la représentante d'Élections Canada a fait état de l'encadrement des dépenses électorales lors des élections fédérales canadiennes. Le Canada prévoit notamment un plafond de dépenses électorales à la fois pour les candidats et les partis politiques, ainsi qu'un mécanisme de remboursement d'une partie des dépenses électorales pour les candidats et les partis politiques. Tout comme dans le cas du Cap-Vert, le financement public est une source de motivation pour que les comptes de campagne soient réalisés correctement et à l'intérieur des délais prévus dans la législation.

À la lumière du partage de ces expériences en matière d'encadrement des dépenses électorales, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections, aux acteurs politiques et aux organismes de contrôle du financement de la vie politique et des comptes de campagne de favoriser :

- la poursuite de la réflexion sur les règles encadrant les dépenses électorales ainsi que sur les mesures de contrôle mises en place pour assurer le respect de ces règles;

- le maintien ou la mise en place de règles qui prévoient la production de rapports financiers et de dépenses électorales accessibles au public afin d'assurer la transparence des sources de revenus et des dépenses des candidats et des partis politiques;
- le maintien ou la mise en place de directives régissant l'utilisation des ressources de l'État pendant les campagnes électorales;
- le renforcement des règles comptables régissant la présentation des rapports financiers et des dépenses pour les partis politiques et les candidats.

4. CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET APPLICATION DE LA LOI

Afin d'être respectée, la législation encadrant le financement politique et les dépenses électorales doit être appliquée par un organisme de contrôle qui est clairement défini par la loi. L'organisme responsable peut être l'organisme de gestion des élections, une institution indépendante de contrôle, un ministère ou un tribunal. L'organisme de contrôle devrait détenir les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions, y compris celles d'enquêter sur des infractions et d'imposer des sanctions, et ce, à l'abri de toute pression politique. Il devrait également disposer des ressources financières et humaines nécessaires pour exercer son rôle. Les organisations de la société civile peuvent également jouer un rôle important en matière de vigie et rapporter des irrégularités observées sur le terrain.

L'un des principes généralement observés est celui selon lequel les partis politiques et les candidats doivent soumettre des rapports de divulgation des comptes de campagne à l'organisme de contrôle qui en fera la vérification exhaustive. Les normes de présentation des rapports et les délais sont généralement fixés par la loi, qui doit également prévoir des sanctions efficaces, proportionnelles à la gravité de la violation commise, et dissuasives. L'application de la loi est le point de départ de l'imputabilité politique. À l'aide de trois exemples nationaux, ce chapitre présente un état de la situation prévalant dans l'espace francophone.

4.1 Contrôle des comptes de campagne au Niger

Monsieur GOUSMANE Abdourahamane

Président

4^e Chambre de la Cour des comptes du Niger

Introduction

L'ordonnance n° 2010-84 en date du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques stipule en son article 2 que les partis politiques sont des associations à but non lucratif qui, conformément à la Constitution, regroupent des citoyens nigériens autour d'un projet de société et d'un programme politique, en vue de concourir à l'expression du suffrage universel et de participer à la vie politique par des moyens démocratiques et pacifiques. Les partis ont l'obligation d'assurer la sensibilisation et la formation de leurs membres et de contribuer à la formation de l'opinion, en vue de la préservation et de la consolidation de l'unité nationale, de la démocratie et de l'État de droit.

« Il n'est un secret pour personne que les partis politiques ont des difficultés pour mobiliser les ressources, mais également pour respecter la loi en matière de comptabilité permettant à l'organe habilité de contrôler leurs comptes. »

L'État de droit est un chantier permanent, et la vigilance est de règle pour éviter l'effondrement. Il faut donc consolider les acquis en s'arrêtant pour découvrir les fissures et éventuellement changer ou améliorer les matériaux. Parmi les fissures qui guettent l'État de droit dans la plupart des pays africains figure la fascination de l'argent, qui pèse énormément dans les facteurs qui déterminent le choix des électeurs.

Les partis politiques et leurs animateurs se trouvent donc dans une situation où ils doivent trouver de l'argent pour faire face à leurs besoins sans pour autant accepter n'importe quel argent, car la loi qu'ils se sont donnée, en l'occurrence la Charte des partis politiques, prévoit les catégories de ressources et surtout l'obligation de déclarer et de rendre compte au ministre chargé de l'Intérieur, qui assure leur tutelle, ainsi qu'à la Cour des comptes.

Il n'est un secret pour personne que les partis politiques ont des difficultés pour mobiliser les ressources, mais également pour respecter la loi en matière de comptabilité permettant à l'organe habilité de contrôler leurs comptes.

Pour contrôler les comptes d'un parti politique, il est important de jeter un coup d'œil sur son financement. En effet, le financement des partis politiques concerne l'origine de leur

patrimoine, les règles de leur comptabilité et les procédures de contrôle de leurs finances, la nature de leurs ressources et les conditions et proportions dans lesquelles ils peuvent recevoir des dons et legs. Ce financement est strictement encadré par les articles 25, 26, 27 et 28 de la Charte des partis politiques.

Le financement des partis politiques

Aux termes de l'article 26 de l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques, « les ressources des partis politiques sont constituées par :

- les cotisations des membres;
- les dons et legs;
- les revenus liés à leurs activités;
- les subventions et aides éventuelles de l'État conformément à la loi et aux dispositions des articles 30 et 31 de la présente ordonnance ».

Il résulte des dispositions ci-dessus citées qu'il existe deux sources de financement des partis politiques : les sources internes et les sources externes.

Les sources internes de revenus

Les sources internes sont constituées des ventes de cartes, des cotisations des membres, des cotisations spéciales et des revenus liés à des activités génératrices de revenus. Relativement aux ventes de cartes, les partis politiques éditent des cartes de membres qu'ils vendent en principe à leurs futurs militants, c'est-à-dire à tous ceux qui adhèrent à leurs projets de société et à leurs programmes. Dans la pratique et d'après deux études menées, l'une en 2008 par Transparency International section Niger et la seconde en 2016 par la Haute autorité de lutte contre la corruption et les infractions assimilées, la plupart des partis distribuent gratuitement les cartes à leurs adhérents, et ce, dans le but d'avoir le maximum de militants.

Les cotisations des membres, quant à elles, sont constituées de recettes faites sur les membres à l'instar de toutes les associations. Mais à l'examen des comptes, la Cour a constaté que les plus grands cotisants sont les leaders des partis politiques et surtout les cadres promus à de hautes fonctions de l'État grâce aux partis.

Les partis politiques sont également autorisés à avoir des activités génératrices de revenus. La loi n'a pas défini ces activités, mais les admet. Par conséquent, elles ne sont pas illicites ou immorales. Parmi ces activités, il peut s'agir de prise de participation dans le capital d'une société commerciale, d'organisation de soirées de gala, de soirées récréatives ou d'animations quelconques, telles que les kermesses, la vente de livres ou de journaux édités par le parti, ou la vente d'objets avec l'insigne du parti. Il faut noter qu'au Niger, en dehors

des périodes de campagne électorale, ce genre d'activités sont rarement menées par les partis politiques.

Les sources externes de revenus

Les partis politiques vivent beaucoup plus des ressources externes que des ressources internes. Les ressources externes sont constituées des subventions et d'aides éventuelles de l'État, et des dons et legs.

Les subventions et les aides de l'État sont considérées comme des ressources propres des partis politiques. Elles interviennent à l'occasion des scrutins par la fourniture par l'État des spécimens de bulletins de vote nécessaires à leur campagne électorale et sous la forme d'une subvention annuelle de l'État accordée aux partis politiques au prorata de leur représentation à l'Assemblée nationale et de leurs élus locaux.

Cependant, la Cour des comptes a constaté, lors du contrôle de l'exercice 2012, qu'il n'y a pas de concordance entre l'année de la subvention et celle de l'année de contrôle. En effet, la subvention utilisée en 2012 par les partis politiques était celle de 2011.

Aux termes de l'article 30 alinéa 2 de l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques, « cette subvention est attribuée lorsque les critères suivants sont réunis :

- justifier de la tenue régulière des instances du parti politique;
- justifier d'un siège national exclusivement réservé aux activités du parti politique;
- joindre l'arrêt de la Cour des comptes attestant la sincérité et la régularité des comptes du parti politique;
- disposer d'un compte dans une institution bancaire ou financière au Niger et produire un relevé d'identité bancaire;
- justifier la provenance des ressources financières et leur utilisation;
- produire un inventaire des biens meubles et immeubles du parti politique;
- avoir participé aux dernières élections générales;
- produire la déclaration des biens des membres des bureaux des partis politiques;
- produire un rapport annuel d'activités ».

La subvention au financement des partis politiques est fixée à 0,30 % des recettes fiscales annuelles de l'État. Lorsque ces conditions sont remplies, 50 % de la subvention de l'État est répartie aux partis représentés au Parlement proportionnellement au nombre de leurs députés et 50 % aux partis ayant des conseillers proportionnellement aux nombres d'élus locaux.

L'utilisation de la subvention de l'État par le parti politique doit être à 50 % pour le fonctionnement du parti, à 30 % pour la formation et à 20 % pour des besoins divers.

Pour l'exercice 2012, les dispositions ci-dessus exposées n'ont pas été respectées par le ministère responsable de l'Intérieur. En effet, les investigations diligentées ont révélé que la Direction générale des affaires politiques et juridiques (DGAPJ) dudit ministère a accordé la subvention sur la base de trois critères, qui sont la tenue d'un congrès statutaire, la représentation locale ou la représentation à l'Assemblée nationale. Il s'agit là d'une dérogation aux critères fixés par la Charte à laquelle la DGAPJ ne donne pas d'explication.

Toutefois, il ressort de la loi n° 2011-39 du 7 décembre 2011 modifiant l'article 68 de l'ordonnance 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques que la subvention de l'État sera accordée pour l'année 2011 sur la base de la participation des partis politiques aux élections organisées pendant la transition et ayant une représentation à l'Assemblée nationale ou dans les conseils locaux.

C'est cette subvention accordée pour l'année 2011 qui a été perçue par les partis politiques au cours de la gestion 2012. En raison de ce décalage, le contrôle des comptes annuels des partis politiques au titre de la gestion 2012 a été effectué en tenant compte de la subvention 2011 accordée aux partis politiques susvisés auxquels il faut ajouter deux groupements de partis politiques et un parti politique.

Conformément aux dispositions de l'article 28 de la Charte des partis politiques, les partis peuvent également recevoir des dons et legs provenant des personnes physiques de nationalité nigérienne et de l'étranger. Leur montant ne doit pas dépasser 50 % des ressources propres pour les dons des Nigériens et 20 % pour ceux de l'étranger.

Les sources de revenus des partis politiques en 2012

Parti politique	Montant des dons et legs en francs CFA	Montant total des ressources internes en francs CFA	Pourcentage des dons et legs
ANDP Zaman Lahiya	2 500 000	43 611 472	5,73 %
MDC Yarda	2 000 000	2 557 092	78,21 %
MIDD Intchi	2 150 000	173 568	1 238,70 %
PNDS Tarayya	18 455 517	525 375 391	3,51 %
PSDN Alhéri	1 860 000	10 871 840	17,10 %
PUND Salama	500 000	3 760 000	13,29 %
RSD Gaskiya	3 035 000	12 654 835	23,98 %

Il ressort de ce tableau que tous les partis, à l'exception de MDC Yarda, MIDD Intchi et RSD Gaskiya, ont respecté le quota de l'article 28 de la Charte qui dit que « le montant des dons et legs ne peut, en aucun cas, excéder 20 % des ressources du parti ».

Le contrôle des comptes des partis politiques

De prime abord, il faut souligner que la loi nigérienne n'a rien prévu par rapport aux comptes de campagne des partis politiques. Ainsi, aucun plafond n'est prévu pour le financement des campagnes électorales. Pour accompagner les partis qui présentent des candidats aux élections, l'État leur fournit des spécimens de bulletins de vote pour leur campagne et prend en charge leur passage à la télévision et à la radio durant la même période.

C'est pourquoi cet article porte uniquement sur le contrôle des comptes annuels des partis politiques et expose par la suite les initiatives entreprises par la Cour des comptes et le gouvernement pour appuyer les partis politiques dans la production et la présentation de leurs comptes.

Le contrôle des comptes annuels des partis politiques

Au Niger, l'organe habilité à contrôler les comptes des partis politiques est la Cour des comptes. Celle-ci a été créée et mise en place en 2010 suivant l'ordonnance n° 2010-05 en date du 30 mars 2010. L'ordonnance n° 2010-17 du 15 avril 2010 a déterminé ses attributions, sa composition et son organisation.

La loi n° 2012-08 du 26 mars 2012 a mis en exergue le contrôle des comptes des partis politiques par la création d'une quatrième chambre au sein de la Cour des comptes. Avant l'avènement de la Cour des comptes, la question du contrôle des comptes des partis politiques était traitée par la Cour suprême à travers sa chambre des comptes.

La vérification de la Cour des comptes porte sur les subventions et aides éventuelles de l'État contrairement à celle effectuée par la Cour suprême et qui concernait toutes les ressources du parti politique.

Aux termes de l'article 135.2 de la loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 sur la Cour des comptes, « cette vérification porte sur la moralité et la sincérité des comptes du parti ». Ceux-ci doivent :

- comporter, dans les formes régulières, la situation des ressources (nature et montant respectif), la situation des recettes (nature et montant respectif) et l'inventaire des biens mobiliers et immobiliers (identification et valeur respective);
- déclarer les comptes et leur domiciliation;

- justifier la légalité des ressources provenant des libéralités (respect de la proportion légale et obligation de déclaration au ministère responsable de l'Intérieur).

Il faut noter que déjà en son temps, la Chambre des comptes de la Cour suprême a relevé que les partis politiques ne produisent pas systématiquement leurs comptes. Par exemple, en 2014, sur 39 partis politiques, seuls 12 ont déposé leurs comptes annuels. Les 27 autres ne se sont pas exécutés malgré les communiqués de presse faits par la Chambre des comptes pour leur rappeler leurs obligations.

Dans l'arrêt n° 3 qu'elle a rendu le 29 mars 2007, la Chambre des comptes de la Cour suprême a relevé l'inexistence ou le caractère embryonnaire de type privé, ainsi que le non-respect de la disposition relative à l'ouverture d'un compte bancaire par la plupart des partis politiques.

En 2013, le premier contrôle effectué par la Cour des comptes à travers sa 4^e chambre a été mené conformément aux dispositions des articles 135 à 137 de la loi organique n° 2012-08 du 26 mars 2012 sur la Cour des comptes et aux dispositions de l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques qui définissent les principes fondamentaux et les règles qui régissent la vie des partis politiques.

Pour l'exercice 2012, les comptes devaient être déposés à la Cour avant le 31 mars 2013. Advenue cette date, aucun parti ne s'était manifesté. Afin d'amener les partis à s'exécuter et de permettre à la Cour des comptes d'effectuer son contrôle, plusieurs communiqués ont été diffusés à leur endroit par le canal de la presse écrite et audiovisuelle publique. Le ministre responsable de l'Intérieur a été saisi par lettre à l'effet de notifier le lancement du contrôle à tous les partis politiques ayant bénéficié de la subvention de l'État au titre de l'exercice 2012.

Dans la même période, la Cour des comptes a transmis des fiches des collectes des données à ces derniers et envoyé des réquisitions à toutes les banques et à tous les établissements financiers pour vérifier la situation bancaire des partis politiques concernés. Il s'agit pour la Cour de vérifier l'application de l'article 34 de la Charte des partis politiques qui oblige tous les partis politiques à disposer d'un compte ouvert auprès d'une institution bancaire ou financière sous peine de perdre la subvention.

Les partis politiques sont tenus de répondre à toute requête qui leur est adressée par la Cour des comptes en vertu des dispositions des articles 136 de la loi organique sur la Cour des comptes et 31 de la Charte les régissant.

Le contrôle portant sur l'utilisation de la subvention de l'État a pour objectif de vérifier la régularité et la sincérité des comptes dont les critères se déduisent de la mise en place d'une organisation interne leur permettant de suivre de manière continue les opérations qu'ils traitent avec les tiers et qui impliquent des mouvements de biens et de valeurs.

Une telle organisation exige notamment :

- l'enregistrement des opérations dans les livres comptables cotés et paraphés, ouverts à cet effet;
- le classement et l'archivage corrects des pièces servant de supports à ces opérations;
- le respect des ratios prévus en matière d'utilisation de la subvention;
- le respect de l'interdiction de percevoir des dons et legs au-delà d'une limite et l'obligation de les déclarer au ministre responsable de l'Intérieur;
- la soumission des livres, pièces justificatives et documents comptables au système statutaire de contrôle interne afin de bien préparer le contrôle externe annuel de la Cour des comptes.

Il y a 22 partis politiques sur les 24 bénéficiaires de la subvention de l'État qui ont été contrôlés sur la base de l'évaluation du contrôle interne et de la vérification de leurs comptes, et 2 n'ont pas transmis leurs comptes dans les délais. Le contrôle effectué par la Cour a été apprécié sur la base :

- de la gestion des immobilisations;
- de la transmission des comptes annuels;
- des normes de financement;
- de l'utilisation de la subvention;
- de la transmission du rapport des commissaires aux comptes.

Aux termes des traités 30 et 31 de l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques, « tout parti politique doit tenir et produire un inventaire de ses biens meubles et immeubles ». À la suite du contrôle, la Cour a constaté que seuls 2 partis sur les 24 ont fait une présentation conforme de leurs biens meubles et immeubles; 13 ont transmis l'inventaire sans indiquer les valeurs et les années d'acquisition, les amortissements pratiqués et les valeurs résiduelles de leurs biens mobiliers et immobiliers; 2 ont déclaré qu'ils ne disposent d'aucun bien et 7 n'ont pas transmis d'inventaire.

Pour l'exercice 2012, seuls 5 partis sur les 24 bénéficiant de la subvention ont déposé leurs comptes avant le 31 mars 2013, délai prévu par la loi, tandis que 18 l'ont fait hors délai.

Conformément aux dispositions de l'article 30 de la Charte, les partis politiques doivent utiliser la subvention dans des proportions de 50 % pour le fonctionnement, de 30 % pour la formation et de 20 % pour les besoins divers. Après contrôle, la Cour des comptes a relevé qu'aucun parti n'a respecté l'utilisation de la subvention telle qu'elle est prévue par la Charte.

Sur la base des documents présentés par les partis, un seul a présenté convenablement son bilan et son compte d'exploitation. Les 23 autres n'ont pas présenté leurs comptes dans les formes et conditions prévues par la loi.

Relativement au contrôle de la situation bancaire, 17 partis disposent d'un compte bancaire et 7 n'en disposent pas.

Conformément aux dispositions de l'article 135.2 de la loi organique n° 2012-08 sur la Cour des comptes, la vérification porte également sur la moralité et la sincérité des comptes des partis politiques. En demandant à la Cour des comptes de vérifier la moralité et la sincérité des comptes, la volonté du législateur est que les partis politiques soient gérés d'une manière saine et transparente, que les recettes proviennent de sources légales et que les dépenses ne servent pas à financer des activités illicites. Le principe de sincérité fait reposer sur les dirigeants du parti la responsabilité de traduire loyalement la situation financière réelle du parti.

Contrôler la sincérité implique notamment de :

- vérifier que le système d'enregistrement des recettes et des dépenses fournit une fiabilité quant à l'exhaustivité des opérations;
- vérifier si toutes les recettes et si toutes les dépenses enregistrées sont justifiées par des pièces probantes;
- vérifier, ne serait-ce que par sondage, l'existence physique de certains meubles et immeubles figurant sur l'inventaire tenu par le parti politique.

En ce qui concerne les pièces justificatives, la Cour a relevé qu'un seul parti a fait l'effort de les fournir pour toutes les opérations retracées dans ses comptes. Par contre, les autres partis n'ont pas joint les pièces justificatives permettant de vérifier l'exhaustivité, l'origine et la qualité des opérations à l'appui de leurs comptes. Par contre, les autres partis n'ont pas joint de pièces justificatives permettant de vérifier l'exhaustivité, l'origine et la qualité des opérations à l'appui de leurs comptes annuels. De même, aucun parti politique n'a respecté l'utilisation de la subvention telle qu'elle est prévue par les dispositions de l'article 30 de la Charte des partis politiques. Cette situation, à elle seule, est de nature à compromettre la certification de la sincérité.

En conséquence, la Cour a déclaré non sincères en l'état les comptes de tous les partis politiques contrôlés en 2012. Et, en attendant un contrôle sur place des enregistrements et des pièces comptables ainsi que l'existence physique de certaines immobilisations, la Cour a émis une réserve sur la certification de la moralité des comptes de ces partis politiques.

Les observations adressées aux partis politiques par la Cour après le contrôle de l'exercice 2012 n'ont provoqué aucune amélioration. En effet, lors du contrôle des comptes pour l'exercice 2013, elle a relevé que 13 partis politiques seulement sur les 24 bénéficiant

de la subvention de l'État ont déposé leurs comptes conformément à la loi. Et après vérifications, sur les 13 partis politiques :

- 8 ne tiennent pas de journaux comptables;
- 5 n'ont pas de pièces comptables;
- 10 ne disposent pas de plan de compte;
- 7 n'ont pas respecté les postes de répartition de l'utilisation de la subvention de l'État;
- 2 n'ont pas fourni les rapports financiers de synthèse;
- 3 n'ont pas fourni de référence de leurs comptes bancaires;
- 8 n'ont pas fourni de rapport des commissaires aux comptes;
- 4 n'ont pas fourni de situation sur les immobilisations;
- 7 n'ont pas respecté le délai légal de dépôt des comptes.

Les initiatives de la Cour des comptes et du gouvernement

Face au manque de volonté des partis politiques à respecter les textes qui les régissent et surtout à tenir compte des observations de la Cour des comptes, celle-ci a mis en œuvre des activités pour amener les partis à lui faciliter le contrôle.

C'est ainsi que par rapport à la présentation des comptes, la Cour des comptes a commis un expert afin de procéder à l'implantation d'un canevas de présentation des comptes des partis politiques. À la suite de la mission de l'expert, le système comptable a été mis en place pour 20 partis politiques sur les 24 concernés.

La seconde initiative de la Cour des comptes est l'encadrement des partis politiques. C'est ainsi que des rencontres ont eu lieu entre les responsables des partis politiques et les membres de la 4^e Chambre de la Cour des comptes dans l'enceinte du siège du Conseil national du dialogue politique. Au cours desdites rencontres ont eu lieu des échanges sur la Charte des partis politiques, sur le rôle de la Cour des comptes et sur l'obligation des partis politiques de déposer leurs comptes auprès de cette dernière. Ces rencontres ont porté leurs fruits puisqu'une semaine après, plus d'une dizaine de partis ont déposé leurs comptes.

La troisième initiative est relative au respect de la loi quant à l'utilisation de la subvention de l'État allouée aux partis politiques qui en sont bénéficiaires. Pour ce faire, la Cour des comptes a procédé à des sensibilisations au cours des séances de travail qu'elle a eues avec les dirigeants des partis politiques.

Pour mieux encadrer le financement des partis politiques et le rendre plus transparent, le gouvernement a adopté un projet de loi portant sur le financement des partis politiques en février 2013. Ledit projet est toujours pendant à l'Assemblée nationale, qui ne l'a pas encore examiné.

Les dispositions relatives au financement et à la gestion des comptes des partis politiques, notamment les ressources propres de ces derniers, ont été fixées. Par rapport aux dons, le dit projet de loi indique que leur proportion ne doit pas excéder le taux de 40 % des ressources propres du parti politique pour les donateurs nationaux et 20 % pour les donateurs étrangers. Les dons en numéraire ne peuvent en aucun cas excéder le montant de 1 500 000 francs CFA (2 300 euros). Dans le cas contraire, ces dons sont libellés par chèque ou tout autre mode de paiement bancaire.

En outre, le projet de loi contient les dispositions majeures suivantes :

- l'interdiction des partis politiques de recevoir des dons et des frais de publicité des entreprises publiques. Cette disposition vise à soustraire les entreprises publiques de l'emprise des partis politiques;
- la réduction de l'impression abusive des spécimens et bulletins de vote en amenant les partis politiques à introduire des requêtes conformes à leurs zones de compétition;
- l'appui financier des partis politiques qui participent aux scrutins dans le contexte de la campagne électorale pour stimuler la compétition sur toute l'étendue du territoire national avec l'ensemble des partis politiques, et ce, avec des moyens plus ou moins équitables;
- la prise en charge des délégués des partis politiques et ceux des candidats aux élections présidentielles;
- l'élargissement de la subvention annuelle de l'État aux partis politiques n'ayant aucun élu, mais ayant participé effectivement à au moins une des élections.

CONCLUSION

À l'instar de la plupart des pays africains, le Niger a omis de légiférer sur les comptes de campagne. Au stade actuel, nul ne sait d'où proviennent les ressources des campagnes électorales. Nul ne connaît également la quantité d'argent dépensé par les partis politiques pendant les mêmes périodes. En effet, à travers cet article, il a été démontré que les ressources propres des partis constituées des ventes des cartes de membres et des cotisations des militants ne peuvent suffire pour mener de telles activités.

C'est pourquoi il est impérieux pour nos gouvernants de se pencher sur cette question pour doter la Cour des comptes de moyens d'investigation conséquents afin de lui permettre d'effectuer des contrôles sur toutes les sources de financement des partis politiques; lui

permettre plus précisément de contrôler les recettes et les dépenses effectuées par ces derniers pendant les campagnes électorales. En limitant le contrôle à la subvention allouée aux partis politiques par l'État, on ne saura jamais comment sont financés ces derniers.

4.2 Contrôle des comptes de campagne au Bénin

Monsieur Maxime Bruno AKAKPO

Ancien président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin
Professeur à la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie
Université d'Abomey-Calavi

La représentation politique et l'importance de l'argent

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 permet 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 cherche la réalisation, avec comme objectifs 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, ont 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 partis politiques 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 « [d]ès 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 commun²¹ ».

« 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 en reste ».

²¹ Faupin, H. (1998), *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Paris, Éditions LGDJ.

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 qu'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 ». 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 en reste.

Le contrôle des comptes financiers des partis politiques et des dépenses de campagne électorale 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.

Le contexte de l'établissement des normes de financement et de contrôle de la vie politique au Bénin

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), s'est poursuivi avec les États-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 Turquie (1983), la Grèce (1984), le Danemark (1986), l'Espagne (1987), le Portugal (1988), la Belgique (1989) et le Mexique (1993) ont notamment adopté de nouvelles législations sur le sujet.

En Asie, au Japon, avait été promulguée dès 1948 la première réglementation sur le financement des partis politiques. En France, pas moins de cinq lois sont intervenues en matière de financement des campagnes, en 1988, 1990, 1993, 1995 et 1996.

Les années 2001 et 2004 ont marqué une étape importante dans la consolidation de cadres juridiques du financement des partis politiques en Europe. En effet, pour conserver ou renforcer la confiance des citoyens dans leurs systèmes politiques, les États membres du Conseil de l'Europe, après avoir adopté, en mai 2001, la Recommandation 1516 sur le financement des partis politiques, 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 matière²².

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

- 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 États devraient envisager d'introduire des règles qui limitent la valeur des dons aux partis politiques et aux candidats;
- l'État 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 revenus et à fournir un état détaillé de leurs dépenses;
- les États 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 États 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 États devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

²² cf. Recommandation du Comité des ministres aux États 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 835^e 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, 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 21 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).

Le bilan du contrôle 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 est ainsi libellé : « Les partis politiques sont tenus de déposer leurs comptes annuels à la Chambre des comptes de la Cour suprême, au ministère 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, ainsi que 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 35.2 de la même loi prévoit 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 sceau 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.

Le bilan de la mise en œuvre de la vérification des dépenses de campagne électorale

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 d'une vérification et les rapports ont été rendus accessibles. Le rapport au titre des élections législatives de 2015 est en ligne sur le site Web 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 :

- fixation de plafonds de dépenses pour les différentes élections²³ :
 - 500 000 francs CFA par candidat, pour les membres des Conseils de village ou de quartier de ville;
 - 1 500 000 francs CFA par candidat pour les membres des conseils communaux ou municipaux;
 - 15 000 000 francs CFA pour les députés;
 - 2 500 000 000 francs CFA pour le président de la République;
- dépôt à la Chambre des comptes des comptes prévisionnels de campagne électorale 40 jours avant les élections;
- dépôt des comptes de campagne électorale à la Chambre des comptes 60 jours après le scrutin;
- publication des comptes de campagne électorale par la Chambre des comptes;
- 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;
- 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 francs CFA à 50 000 000 francs CFA (de 7 600 à 76 000 euros) et de la déchéance ou d'une peine d'inéligibilité d'un an à cinq ans.

²³ Respectivement 750, 2 300, 23 000 et 3,8 millions d'euros.

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 plafond 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 qu'il y a lieu d'en savoir les raisons.

Des contrôles critiquables

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 relativement à trois aspects, soit des errements d'ordre conceptuel, la faiblesse des dispositions légales et les difficultés liées au contexte d'exercice du vote.

Des errements d'ordre conceptuel

D'abord, des errements d'ordre conceptuel 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 pour un État sont les dépenses couvrant tout le processus électoral. Pour en avoir une idée, il suffit de consulter les rapports d'activité de la CENA. À l'échelle du candidat ou du parti politique, les dépenses électorales seraient tout ce qui a été engagé dans le contexte de sa 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 candidat²⁴ ». 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

24 Définition tirée du *Manuel à l'usage des responsables aux finances des partis politiques*, Chambre des comptes de la Cour suprême, février 1999.

campagne. Précisées dans le *Manuel à l'usage des responsables aux finances des partis politiques*, rendues exécutoires par décret, elles sont relatives :

- à l'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, effigies, etc.);
- aux amortissements des 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.

Voyons maintenant la notion de 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 précédant l'élection) de 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 inefficace 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 d'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 à la suite de 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 un autre organe, du contrôle du financement des partis politiques et des dépenses de campagne électorale. Il en est ainsi notamment 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 des 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 à être abandonné.

Le contrôle des comptes financiers des partis politiques 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 dans la sphère de l'efficacité, l'économiste pourrait s'interroger sur le bien-fondé de la prescription d'une activité qui, plus de 20 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 ces alternatives.

4.3 Contrôle des comptes de campagne et du financement politique en France

Monsieur François LOGEROT

Président

Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de la France

Historique

À la fin des années 1980, le législateur a voulu régulariser les relations entre le monde politique et l'argent. Il a souhaité rendre plus transparent, plus démocratique et mieux contrôlé le mode de financement de la vie politique. Un organisme indépendant de l'exécutif, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), a donc été mis en place par la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques (voir Code électoral, articles L. 52-3-1 à L. 52-18).

« La Commission a trois missions principales. Elle contrôle les comptes de campagne des candidats à une élection et arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'État; elle veille au respect des obligations comptables des partis politiques et au respect de la législation sur les dons qu'ils ont perçus; et elle a une mission d'information à l'égard du citoyen ».

En tant qu'autorité administrative indépendante, la Commission a trois missions principales :

- elle contrôle les comptes de campagne des candidats à une élection et arrête le montant du remboursement forfaitaire de l'État;
- elle veille au respect des obligations comptables des partis politiques et au respect de la législation sur les dons qu'ils ont perçus;
- elle a une mission d'information à l'égard du citoyen : elle effectue une publication sommaire des comptes des partis politiques et des comptes de campagne des candidats aux élections au *Journal officiel*. Elle a l'obligation de rédiger chaque année un rapport d'activité qui est adressé au président de la République, au Parlement et au gouvernement, et qui est rendu public.

Organisme collégial, la Commission compte neuf membres nommés pour cinq ans par décret, sur proposition de la plus haute autorité des trois principales juridictions, à savoir : le vice-président du Conseil d'État, le premier président de la Cour de cassation et le premier président de la Cour des comptes. Chacune de ces autorités désigne trois membres. Par la

suite, le président est nommé parmi les membres selon les règles fixées par l'article 13 de la Constitution par décret du président de la République²⁵. Le président nomme à son tour un vice-président. Le mandat des membres est irrévocable pendant une durée de cinq ans, sauf en cas de décès ou de démission, et il est renouvelable une fois.

Le fonctionnement de la Commission est assuré par un secrétariat général, composé d'une trentaine d'agents permanents (14 fonctionnaires détachés sur contrat et 20 non titulaires). En période de contrôle des comptes de campagne, les effectifs sont renforcés par des vacataires; la Commission fait également appel à des rapporteurs dont le nombre peut atteindre 150 à 200 pour certaines élections.

Le contrôle des comptes de campagne

L'expression « compte de campagne » est employée exclusivement pour désigner le compte déposé par un candidat, un binôme de candidats ou un candidat en tête de liste.

La législation sur les comptes de campagne des candidats s'applique depuis les années 1990 à toutes les élections au suffrage universel direct si elles se déroulent dans des circonscriptions d'au moins 9 000 habitants. Depuis 2015, cette législation s'applique aussi dans les cantons de moins de 9 000 habitants à l'occasion des nouvelles élections départementales. Sont donc concernées toutes les élections : présidentielle, législatives, européennes, régionales, départementales, territoriales d'outre-mer, municipales et, depuis 2014, sénatoriales.

La période de prise en compte des recettes et des dépenses s'ouvre, en fonction de l'élection, un an avant pour la présidentielle et six mois avant pour les autres élections²⁶. Le compte de campagne doit être déposé le 10^e vendredi suivant le premier tour de l'élection, le 11^e pour la présidentielle, et le 15^e vendredi pour les législatives et sénatoriales des Français de l'étranger.

La présentation du compte de campagne

Le compte doit être présenté par un expert-comptable qui met le compte en état d'examen et s'assure de la présence des pièces justificatives. Depuis la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011, le candidat qui a obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés et qui n'a pas reçu de dons est dispensé de déposer un compte.

En application de l'article L. 52-12 du Code électoral, le compte de campagne retrace « selon leur origine, l'ensemble des recettes perçues et selon leur nature, l'ensemble des

²⁵ Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017; auparavant, il était élu par ses pairs.

²⁶ Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016; auparavant, la période était d'un an pour toutes les élections.

dépenses engagées ou effectuées en vue de l'élection, hors celles de la campagne officielle », et ce, par le candidat ou pour son compte au cours de la période électorale. Selon la jurisprudence, les dépenses électorales sont celles effectuées en vue d'obtenir les suffrages des électeurs.

Le compte de campagne comporte plusieurs documents :

- un formulaire qui indique les éléments d'identification du candidat, la synthèse du compte (c'est-à-dire le montant total des dépenses engagées, des recettes encaissées, du solde résultant, de la dévolution éventuellement effectuée), le détail des recettes et celui des dépenses, les éléments d'identification du mandataire financier et de l'expert-comptable chargé de la présentation du compte;
- des annexes numérotées de 1 à 7 (et jusqu'à 40 pour l'élection présidentielle);
- des pièces justificatives, définies par le *Guide du candidat et du mandataire* édité par la Commission.

Pour l'élection présidentielle, depuis la loi organique n° 2016-506 du 25 avril 2016, une annexe spécifique décrivant les dépenses exposées par les partis politiques soutenant le candidat doit figurer dans le compte de campagne.

L'examen par la Commission

À compter de la réception du compte, la Commission dispose d'un délai de six mois pour statuer sur le compte, s'il y a lieu, après procédure contradictoire. Hormis pour l'élection présidentielle, cette période est réduite à deux mois si l'élection fait l'objet d'une contestation devant le juge de l'élection, qui est tenu de surseoir à statuer dans l'attente de la décision de la Commission.

En application de l'article L. 52-15 du Code électoral, la Commission peut approuver, ou, après procédure contradictoire, réformer ou rejeter le compte. Elle arrête le montant du remboursement, qu'elle peut, le cas échéant, moduler. Compte tenu du nombre et du montant des manquements qui auraient pu entraîner le rejet du compte, la Commission diminue le remboursement.

En cas de réformation, le candidat peut contester la décision par un recours gracieux devant la CNCCFP ou par un recours contentieux devant le tribunal administratif de Paris dans les deux mois suivant la notification de la décision de la CNCCFP. Pour l'élection présidentielle, le recours est présenté devant le Conseil constitutionnel, y compris en cas de rejet du compte, dans le délai d'un mois.

Un rejet du compte de campagne entraîne le non-remboursement des dépenses électorales effectuées par le candidat et la saisine obligatoire du juge de l'élection par la Commission (sauf pour l'élection présidentielle). Si le juge suit le rejet proposé par la Commission, il peut

prononcer une sanction d'inéligibilité du candidat pouvant aller jusqu'à trois ans. Si le juge ne suit pas le rejet proposé par la Commission, il instruit à nouveau le compte et fixe le remboursement.

Les recettes et dépenses du compte de campagne

Pendant l'année ou les six mois précédant la date de l'élection, le candidat doit comptabiliser dans un compte de campagne toutes les recettes qu'il perçoit et toutes les dépenses qu'il engage pour l'élection. Il est tenu de déclarer en préfecture un mandataire financier, une personne physique ou une association de financement électoral, qui gèrera toutes les dépenses et toutes les recettes du compte au moyen d'un compte bancaire unique ouvert par le mandataire spécifiquement pour l'élection. Les dépenses ne peuvent pas dépasser le montant du plafond fixé en application de l'article L. 52-11 du Code électoral, et ce plafond est variable selon les élections et le nombre d'habitants des circonscriptions. Par ailleurs, le candidat ne peut présenter un compte en déficit.

Pour financer sa campagne électorale, un candidat peut :

- faire un apport personnel non plafonné provenant de ses fonds propres ou d'emprunts;
- percevoir des dons de personnes physiques, dans la limite de 4 600 euros par donateur et par élection; ces dons ouvrent droit à déduction fiscale à hauteur de 66 % pour les donateurs imposables;
- se faire aider par le ou les partis (respectant la loi du 11 mars 1988) qui le soutiennent : par des versements définitifs, des concours en nature (mise à disposition de salles, de personnel, de matériel, etc.) ou des prêts.

L'article L. 52-8 du Code électoral prohibe formellement les dons des personnes morales à l'exception des partis et groupements politiques. Mais aucune disposition ne limite les montants ou l'origine des prêts souscrits par des candidats. Les recettes des comptes de campagne retracent des emprunts bancaires, qui ne posent en principe pas de difficulté, mais également des emprunts octroyés par des personnes physiques ou plus rarement par des personnes morales autres qu'un parti. Il est donc nécessaire de joindre au compte de campagne les contrats de prêts ainsi que les échéanciers des intérêts et du remboursement du capital.

Le parti peut également facturer ses prestations ou refacturer les dépenses qu'il a engagées pour le candidat²⁷. Ces facturations sont admises par la Commission, sous réserve toutefois que le prix demandé ne soit pas supérieur à celui pratiqué par des professionnels. En effet,

²⁷ Conseil d'État, avis du 30 juin 2000 n° 218461, M^{me} Beuret.

la Commission estime que, sauf apport démontré d'une valeur ajoutée, les partis ne peuvent dégager de marges bénéficiaires sur des services qu'ils refacturent aux candidats. C'est pourquoi le candidat doit fournir à l'appui de son compte de campagne la copie des factures d'amont, comme des factures d'aval.

La surveillance des comptes des partis politiques

Ni la Constitution ni la loi ne définissent de façon précise la notion de parti politique. L'article 4 de la Constitution de 1958 dispose que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage » et « se forment et exercent leur activité librement ». Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont néanmoins rempli les critères permettant de définir un parti politique au sens de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 sur la transparence financière de la vie politique (modifiée par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013) : est considéré comme un parti politique un groupement qui a désigné un mandataire financier, et qui dépose ses comptes chaque année à la CNCCFP, au plus tard le 30 juin de l'année suivante, après certification par deux commissaires aux comptes. Seuls les partis se soumettant à cette législation peuvent financer une campagne électorale pour un candidat ou financer un autre parti politique et recevoir des dons.

La loi a également conféré aux partis politiques la qualité de personne morale. À ce titre, ils peuvent intenter une action en justice, se constituer un patrimoine, effectuer tous les actes conformes à leur mission, par exemple créer et administrer des journaux, des instituts de formation, des imprimeries, etc. Certains partis politiques bénéficient de l'aide publique en fonction de leurs résultats aux élections législatives (43 partis, soit moins de 10 % du total des partis enregistrés par la CNCCFP ont bénéficié de l'aide publique en 2016), ce qui les place automatiquement sous le régime de la loi de 1988.

Le financement des partis politiques

Les partis politiques sont financés par plusieurs sources :

- les cotisations et dons de personnes physiques, dont le montant maximum est de 7 500 euros par an et par personne pour l'ensemble des partis (à l'exception des cotisations d'élus qui ne sont pas plafonnées); ces sommes ouvrent droit à déduction fiscale de 66 % du montant du don si le donateur est imposable. *A contrario*, les contributions directes ou indirectes de personnes morales : (entreprises, associations, collectivités territoriales, établissements publics, etc.) sont interdites depuis la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995. Une exception notoire toutefois : les partis politiques respectant la loi du 11 mars 1988 peuvent financer un candidat ou un autre parti;
- l'aide publique attribuée à partir des résultats, aux dernières élections législatives, obtenus par les candidats soutenus par les partis respectant la loi du 11 mars 1988. Cette aide atteignait en 2016 un montant total de 63,1 millions d'euros, divisé en

deux fractions. La première est répartie au prorata du nombre total de voix obtenues par les partis ayant présenté au moins 50 candidats obtenant chacun 1 % des suffrages au minimum (avec une dérogation pour les partis d'outre-mer); après diminution de la dotation des partis n'ayant pas respecté la parité hommes-femmes parmi les candidats, cette fraction était de 28,77 millions d'euros. La deuxième fraction, fixée en fonction du nombre de députés et de sénateurs déclarant se rattacher à chacun des partis bénéficiaires de la première fraction, était de 34,33 millions d'euros; depuis 2012, le rattachement des parlementaires est rendu public.

Le rôle de la Commission

La mission de la CNCCFP ne concerne que les partis politiques s'inscrivant dans le cadre de la loi de 1988. Les partis doivent déclarer un mandataire chargé de recueillir les dons, qui est soit une personne physique, soit une association de financement; dans ce dernier cas, la Commission donne un agrément à l'association de financement du parti, sous réserve du respect d'un certain nombre de formalités.

À la suite du dépôt des comptes, la Commission vérifie que les obligations comptables et financières des partis ont bien été respectées : les comptes d'ensemble doivent être déposés à la Commission au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice comptable, certifié par deux commissaires aux comptes.

Si la Commission constate le non-respect de ces obligations, le parti perd pour l'année suivante le droit au bénéfice de l'aide publique, s'il y avait droit, et il ne pourra plus financer la campagne de ses candidats; les dons ne donneront pas droit à une déduction fiscale jusqu'à nouvel ordre. Une communication est faite au gouvernement de la liste des partis qui ne se sont pas conformés à leurs obligations comptables.

La CNCCFP assure la publication sommaire au *Journal officiel* des comptes des partis entrant dans le champ de la loi du 11 mars 1988, en mentionnant les observations ou réserves des commissaires.

Tableau des comptes de campagne en chiffres depuis 2012

Élection	Compte déposé	Décision de la CNCCFP									Décision du juge de l'élection	
		Approbation simple	Approbation avec réformation	Rejet	Hors délai	Absence de dépôt	Dépense déclarée M€	Réformation M€	Apport personnel M€	Remboursement de l'État M€	Inéligibilité	Invalidation
Présidentielle 2012	10	-	9	1	-	-	74,2	3,3	49,8	36,2	s.o.	s.o.
Législatives 2012	4 382	2 063	2 084	95	31	109	79,7	2,2	58,4	49,3	195	3
Municipales 2014	4 748	1 982	2 482	180	31	73	102,4	2,1	73,1	62,9	161	18
Européennes 2014	105	31	69	5	-	-	26,7	1,3	24,2	22,1	4	-
Sénatoriales 2014	499	283	188	17	4	7	3,2	0,1	2,6	2,0	21	4
Départementales 2015	9 074	4 508	4 263	136	82	85	64,7	2,2	56,1	49,7	200	3
Régionales 2015	158	38	113	5	-	2	47,0	1,2	34,6	32,4	6	-

4.4 Pour un encadrement des comptes de campagne

Ce chapitre, qui portait sur le contrôle des comptes de campagne et l'application de la loi par des institutions indépendantes et spécialisées dans ce domaine, démontre bien la complexité de cette tâche et le renforcement législatif qui devrait être apporté en la matière dans les différents pays du RECEF.

M. Gousmane du Niger a présenté la situation de ce pays, où la Cour des comptes vérifie le financement étatique annuel des partis politiques depuis 2010. Cependant, la législation ne prévoit pas la vérification des comptes de campagne, ce qui devrait pourtant être le cœur du contrôle de la vie politique des partis. Dans ce contexte, M. Gousmane conclut en invitant le gouvernement nigérien à permettre un contrôle des recettes et des dépenses effectuées par les partis politiques et les candidats pendant les campagnes électorales.

M. Akakpo du Bénin a présenté les dispositions de contrôle du financement de la vie politique béninoise qui ont été introduites dès 1990. Le bilan de 25 années de pratique est très mitigé, laissant les électeurs insatisfaits du niveau de contrôle que peut exercer la Chambre des comptes de la Cour suprême. Cette situation est tributaire d'une faiblesse des dispositions légales et de difficultés liées au contexte de travail de l'organisme de contrôle. Devant ce constat, il conclut en disant qu'il faut « réaménager ou abandonner ce contrôle, la solution se trouv[ant] dans l'une de ces alternatives ».

M. Logerot de la France présente le travail de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, mise sur pied en 1988. Cette institution réalise le contrôle des comptes de campagne pour tous les paliers électifs et elle surveille les comptes des partis politiques. Le bilan des pratiques françaises est plutôt positif et constitue une source d'inspiration pour la Francophonie.

À la lumière du partage de ces trois expériences nationales, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections, aux acteurs politiques et aux organismes de contrôle du financement de la vie politique de favoriser :

- le maintien ou la mise en place d'organes de contrôle indépendants, disposant des ressources nécessaires pour réaliser leur mandat;
- la mise en place de mesures dissuasives suffisantes, ainsi que la mise en œuvre des sanctions relatives à la contravention des règles encadrant le financement de la vie politique et le contrôle des comptes de campagne électorale.

5. BONNES PRATIQUES ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Ce dernier chapitre a pour objectif de porter un regard vers l'avenir. En fonction de l'état de situation qui a été dressé et des différents modèles présentés dans les chapitres précédents, celui-ci revient sur les meilleures pratiques observées. De plus, il présente des expériences nationales où des réformes ont été réalisées dans les dernières années. Ces exemples peuvent être des sources d'inspiration pour d'autres pays qui souhaiteraient revoir l'encadrement du financement politique et des dépenses électorales.

Au terme de la lecture de ce rapport synthèse, les organismes de gestion des élections qui souhaiteraient poursuivre la réflexion au sein de leur pays seront mieux outillés pour aborder le thème complexe du financement politique et des dépenses électorales.

5.1 Réflexion sur le financement des partis politiques en Afrique

Monsieur Francis OKE

Chef de la division d'assistance électorale de la CEDEAO
Secrétaire général du RESAO

L'enjeu du financement de la vie politique

La consolidation de la démocratie suppose un renforcement préalable de la capacité d'action des acteurs politiques et en particulier des partis politiques. Les partis politiques sont des institutions politiques vitales dans les démocraties contemporaines. Ils sont indispensables à l'organisation démocratique ainsi qu'à l'expression et à la manifestation du pluralisme politique.

« L'argent a une influence préoccupante sur les décisions politiques en général et les sources de financement des activités des partis politiques ont donné lieu à divers scandales dans plusieurs États membres de l'Afrique. »

Afin de mener à bien leurs activités principales, les partis politiques doivent disposer des ressources financières appropriées. Le financement de la vie politique est une préoccupation récurrente des acteurs nationaux et partenaires démocratiques.

De plus en plus, l'argent a une influence préoccupante sur les décisions politiques en général et les sources de financement des activités des partis politiques ont donné lieu à divers scandales dans plusieurs États membres de l'Afrique.

Cependant, étant donné l'absence de financement dans bon nombre de démocraties en évolution, il serait primordial de réfléchir sur un véritable système de financement et une législation innovante régulant en amont les ressources et contrôlant en aval les dépenses des candidats et des partis politiques.

Les types de financement

À l'opposé de bon nombre de pays développés comme le Japon, la France, le Canada ou la Belgique, en Afrique, le financement de la vie politique demeure à peine régulé.

Néanmoins, selon les législations, il existe des efforts de financement et d'appui aux campagnes électorales des partis, notamment au Togo, au Bénin, en Côte d'Ivoire et au Cap-Vert. Les sources de financement des partis sont regroupées en trois catégories :

- la cotisation des membres est une forme traditionnelle de financement des partis politiques. Cette pratique n'est plus viable pour la plupart des partis des démocraties modernes;
- le financement privé, tel que les dons, les collectes de fonds, etc., qu'il soit interne ou externe aux partis politiques, n'est pas sans poser problème;
- le financement public, par l'entremise d'un financement annuel ou d'une subvention de l'État associé aux élections, selon les législations existantes, est la troisième méthode de financement.

Les efforts de financement des partis politiques, souvent à l'initiative de certains leaders dans les États africains, rendent tout à fait légitime l'adoption dans les législations nationales d'un véritable système de financement des activités politiques.

Avec les autres sources de financement privé, tels les dons, apparaît le risque que le don d'argent soit lié à des décisions politiques particulières. S'il est mal négocié, le soupçon d'abus dans ce domaine peut saper la confiance de la population dans le système politique et ses acteurs, et mettre en danger la démocratie.

Accroître la part du financement public limite l'influence potentielle des particuliers ou des entreprises privées, mais il augmente également la dépendance des partis politiques à l'égard de l'État. À trop s'en remettre à l'argent public, les partis politiques risqueraient de perdre de vue les intérêts de ceux qu'ils représentent. En outre, en cas de financement public, il faut veiller à assurer l'égalité des chances, y compris pour les nouveaux mouvements politiques.

La réglementation du financement électoral et les défis de la mise en œuvre

Il est important dans les pays africains de poursuivre la réflexion quant à la réglementation du financement de la vie politique et du contrôle des comptes de campagne. Par exemple, une bonne réglementation pourrait avoir différents objectifs à rencontrer.

En matière d'équité, il est encouragé de prescrire des règles et standards de responsabilité et de transparence aux partis et candidats, de créer des conditions propices pour un réel pluralisme politique dans l'objectif de réduire les inégalités et d'offrir une même chance aux différents partis politiques. Relativement au financement privé et à la prévention de la corruption, la législation doit protéger les candidats de l'influence abusive de l'argent privé, assurer une distribution équitable des subventions de l'État et éviter une distribution personnalisée, viser à réduire le caractère informel du financement politique et ainsi réduire la corruption par le refus des contributions illégales et des dons en échange de faveurs. Une telle législation pourrait, en quelque sorte, permettre de sauvegarder la légitimité et la crédibilité de la démocratie.

Actuellement, la plupart des États africains, et ceux de l’Afrique de l’Ouest en particulier, ont des législations de financements politiques qui diffèrent d’un État à un autre. Cependant, ces États font face à des défis communs. Parmi ce que nous observons, il y a entre autres une législation confuse qui manque souvent de clarté.

De plus, les organes responsables de la mise en œuvre de la politique de financement manquent d’indépendance et relèvent pour la plupart du pouvoir exécutif, ce qui fait en sorte que ces institutions ont un mandat faible, qui peut même être politisé. Les organismes de contrôle souffrent également d’une insuffisance de ressources, d’un manque de professionnalisation et d’un sous-financement pour accomplir leurs fonctions et atteindre les objectifs fixés dans un délai raisonnable. À cet effet, le manque de soutien et de volonté politique, voire d’ingérence politique, en parallèle de menaces de compressions budgétaires, est malheureusement la norme observée.

À ce contexte, il faut également ajouter que plusieurs systèmes de recours sont inexistantes ou précaires. Dans certains cas, il y a également une dispersion des efforts et des actions non coordonnées entre les différents organismes associés à la gestion des élections et au contrôle du financement de la vie politique et des comptes de campagne. Finalement, le faible pouvoir d’enquête en coordination avec d’autres organismes publics associés à la justice peut miner l’effort de l’organisme de contrôle.

D’un pays à l’autre, les approches diffèrent. Par exemple, pour les quelques pays exigeant des rapports financiers aux partis politiques et aux candidats, les délais accordés pour la production des rapports financiers varient de 15 à 180 jours après l’élection ou l’annonce des résultats de l’élection.

Des délais de production de rapports financiers

Pays	Nombre de jours après l’élection	Nombre de jours après l’annonce des résultats
Angola	-	60
Bénin	60	-
Burkina Faso	-	180
Cap-Vert	-	90
Ghana	180	-
Guinée	-	30
Guinée-Bissau	-	60
Nigéria	-	180
Libéria	15	-
Togo	30	-

Quelques approches de solutions

Le financement public des partis politiques est, de nos jours, la valeur politique la mieux partagée. Il apparaît de plus en plus comme un dénominateur commun des démocraties pluralistes contemporaines. Même dans les pays en développement, la question fait l'objet de débats politiques, mais aussi d'études techniques sur sa faisabilité dans chaque système politique.

La solution idéale réside sans doute dans un savant dosage des différentes sources de revenus, notamment des *financements privés et publics*.

Il faudrait limiter strictement certaines sources, ainsi que le montant des dons privés, et subordonner l'allocation des financements de l'État à un audit externe des comptes des partis politiques par des cabinets agréés. Il faut assurer une totale transparence du financement des partis politiques afin d'éviter toute influence potentiellement peu souhaitable de l'argent sur les partis et la politique.

Quel que soit le système de financement des partis politiques, il ne sera efficace que s'il est assorti de mécanismes de contrôle bien définis et de sanctions dissuasives en cas de manquement. Pour une bonne réglementation, voici quelques principes de base à favoriser :

- s'engager avec une volonté politique réelle et non partisane;
- réduire le caractère informel des sources de financement;
- prévoir un cadre juridique clair et réaliste, en appliquant une série de principes de manière équilibrée;
- équilibrer la réglementation externe, la responsabilité interne des partis politiques et celles des acteurs politiques;
- adapter les contrôles au contexte sociopolitique du pays;
- engager la société civile dans le processus de législation.

Quelques exemples d'encadrement de la vie politique en Afrique

	Financement public (aide de l'État)	Financement privé (dons et legs)	Plafonnement des dépenses de campagne	Moyen de contrôle (obligation)
Ghana	Néant	Autorisé	Pas de plafond	Obligation de déclarer les revenus et les sources et de publier l'audit annuel des comptes
Mozambique	Aide de l'État pour le fonctionnement et la campagne électorale proportionnellement au nombre de sièges obtenus au Parlement; financements indirects (exemption de taxes et accès gratuit aux médias publics)	Autorisé		Obligation de déclarer les revenus et les dépenses annuels
Tanzanie	Aide de l'État pour le fonctionnement; les partis ayant au moins un siège au Parlement sont éligibles; pas de financement pour la campagne électorale	Autorisé		Obligation de tenir une comptabilité régulière des fonds publics et étrangers; audit par le contrôleur général; aucune sanction prévue
Ouganda	Pas de loi spécifique pour le financement public des partis; utilisation des fonds publics prévue dans la Loi sur les partis politiques en 2010	Interdiction d'accepter des fonds extérieurs et d'organisations terroristes	Pas de plafond	Aucune mesure de contrôle du financement privé des partis politiques
Malawi	Octroi aux partis ayant obtenu 10 % du vote national	Autorisé sans condition		
Togo	Octroi aux partis ayant obtenu au moins 5 % du suffrage national aux législatives	Le montant des ressources éventuelles provenant de l'extérieur ne doit pas excéder 25 % du montant total des ressources du parti	Il est interdit à tout candidat à la présidentielle d'engager des dépenses de campagne au-delà de 500 millions de francs CFA et de 10 millions de francs CFA pour les candidats aux législatives	Obligation de présenter des comptes annuels à la Commission des finances de l'Assemblée nationale avec les détails et justifications de la provenance et de l'utilisation des ressources

Les recommandations

En fonction des observations réalisées dans un grand nombre de pays africains, nous formulons les recommandations suivantes afin de favoriser une réelle transparence et une équité dans le financement de la vie politique et dans le contrôle. Le financement politique est un enjeu d'actualité et d'une grande importance pour le développement de nos démocraties.

- L'État doit réviser son régime de financement des partis politiques et faire la révision des dispositions constitutionnelles pertinentes sur cette question.
- L'État devrait mettre en place des mesures de contrôle et imposer des limites aux dons des personnes morales, comme les sociétés, les fondations, les institutions religieuses, les autres organisations de la société civile, etc.

- L'État doit être la seule personne publique à octroyer des fonds publics aux partis et ne devrait pas imposer aux partis les domaines dans lesquels le montant alloué doit être utilisé.
- Le financement public octroyé aux partis doit tenir compte des moyens financiers de l'État concerné. Le système de financement public doit être discuté par tous les acteurs et le modèle retenu ne devrait être imposé unilatéralement. Le financement public doit garantir l'égalité des chances entre les partis et ne doit pas être source de prolifération de micropartis.
- Il faut faire une dotation annuelle, inscrite au budget général de l'État, à mettre à la disposition des partis politiques pour le financement de leurs activités annuelles.
- L'État devrait exiger des partis politiques et des candidats qu'ils publient l'ensemble de leurs comptes à intervalles réguliers. Les partis et les candidats devraient être obligés de présenter au moins un état récapitulatif de leurs comptes, avec justificatifs des dons et des dépenses.
- Les comptes des partis devraient être contrôlés et publiés sur le site Web de l'institution responsable du contrôle du financement de la vie politique.
- La société civile devrait participer activement à la promotion d'une législation adéquate et veiller à ce que les partis et les candidats pratiquent la transparence et s'engagent envers des normes éthiques dans la vie publique.
- Les États devraient soumettre la violation des règles concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales à des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives.

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

Monsieur Anouar BEN HASSEN

Membre du conseil

Instance supérieure pour les élections de la Tunisie

Un système politique en évolution

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 et 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, comme les sondages d'opinion, le marketing électoral, les campagnes de publicité, les frais inhérents au déplacement des candidats, etc., entraîne autant de dépenses nouvelles qui grèvent lourdement le budget des candidats et des partis politiques, qui ne peuvent plus prendre en charge et qui peuvent conduire à un recours à des ressources financières occultes. Il y a donc une nécessité d'adopter un système de financement visant à moraliser la vie politique et à 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 puissance d'un parti dominant : le Rassemblement constitutionnel démocratique. Seulement neuf partis politiques d'opposition étaient légalement reconnus sous le régime du président Ben Ali. Leur latitude d'action et l'ampleur de leur représentation sont restées fortement contrôlées et, en fin de compte, minimes.

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.

« Il y a une nécessité d'adopter un système de financement visant à moraliser la vie politique et à 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. »

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.

La situation d'avant septembre 2011

À 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, notamment :

- l'interdiction de recevoir une aide de l'étranger sous quelque forme que ce soit;
- l'obligation de tenir une comptabilité;
- l'instauration d'un contrôle des finances des partis exercé par la Cour des comptes;
- l'obligation des déclarations des dons et des libéralités au ministère de l'Intérieur;
- l'exonération du droit de mutation sur la propriété des immeubles nécessaires aux activités du parti.

Toutefois, le financement par les entreprises privées n'est ni interdit ni même limité et la loi est restée sous silence concernant le financement public des partis politiques.

En juillet 1997, pour combler le vide juridique quant au financement des partis politiques, est intervenue la loi n° 48 du 21 juillet 1997 relative au financement public des partis politiques sous deux formes : les primes attribuées aux partis politiques et l'aide à la presse.

Les primes attribuées aux partis politiques sont 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.

Quant à l'aide à la presse, à partir de mars 1999, la loi n° 99-27 du 29 mars 1999 complétant la loi n° 97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement public des partis politiques, 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 coût de papier et d'impression.

Le contrôle du financement des partis politiques

Durant cette période prérévolutionnaire, le contrôle du financement des partis politiques était exercé par 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 au ministère de l'Intérieur, en mentionnant notamment l'objet, la valeur et le ou les auteurs du don ou de la libéralité. On peut constater que pour des raisons politiques,

les autorités exercent le contrôle administratif en réalité non pour contrôler les dons accordés aux partis politiques, mais plutôt pour avoir une idée sur l'identité des donateurs et connaître leurs idéologies et leurs opinions. Ainsi, le pouvoir à travers la loi exerce des contraintes sur les donateurs qui aident les partis d'opposition.

Ces comportements exercés par le pouvoir ont pour but non seulement de contrôler les sources de financement des partis politiques, mais créent aussi un climat d'angoisse et de menace sur les donateurs pour les empêcher d'aider les partis d'opposition. Le contrôle administratif à l'époque était comme une sorte d'espionnage politique. D'autres le qualifient comme un contrôle policier des opinions politiques.

Le contrôle de la Cour des comptes

Depuis sa création, en 1968, jusqu'à 1990, la Cour des comptes n'avait pas de regard sur les comptes des partis politiques. En effet, en ce qui concerne la loi organique n° 68/8 du 8 mars 1968 portant sur l'organisation de la Cour des comptes, aucune disposition ne concernait 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. Mais, ce n'est qu'en octobre 1990 que la loi organique portant organisation de la Cour des comptes a été modifiée, conférant ainsi officiellement à cette dernière 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 produit simplement une note annuelle qui indique les partis ayant déposé leurs comptes et ceux qui ont manqué à cette obligation.

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, ainsi que pour les textes relatifs au financement des partis politiques.

Le décret-loi n° 87 a pris en considération un certain nombre de paramètres et a obéi à certains principes et normes concernant les sources de financement et les mécanismes de transparence et de contrôle.

Les sources de financement

Le décret-loi n° 87 consacre le principe d'un financement mixte privé et public. Relativement au financement privé, les règles introduites reposent sur les principes suivants :

- le plafonnement des cotisations des adhérents;
- l'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;
- l'interdiction des dons anonymes, c'est-à-dire les dons qui apparaissent dans les comptes sans que le donateur soit identifié;
- l'interdiction des dons occultes, c'est-à-dire les dons qui n'apparaissent pas dans les comptes des partis;
- le plafonnement du montant annuel des dons, donations et legs des personnes physiques;
- l'autorisation aux partis politiques, assortie d'un plafonnement, de recourir à l'emprunt auprès d'établissements spécialisés ou même auprès de particuliers;
- l'interdiction aux associations de collecter des fonds en vue de soutenir des partis politiques (article 4 du décret-loi n° 2011-88 du 24 septembre 2011, portant organisation des associations).

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

En matière de transparence financière, plusieurs règles ont été adoptées :

- l'interdiction à tout parti politique d'octroyer des avantages quelconques en numéraire ou en nature au profit des citoyens et citoyennes;
- l'obligation de désigner un mandataire financier unique chargé de l'élaboration des états financiers prévus par l'article 24;
- l'obligation de respecter le principe de l'unicité du compte bancaire;
- l'obligation d'effectuer toutes les transactions financières du parti politique, que ce soit les recettes ou les dépenses, par virements ou chèques bancaires ou postaux si leur valeur dépasse 500 dinars tunisiens (environ 180 euros);

- l'obligation de tenir une comptabilité conformément au système comptable des entreprises prévu par la loi n° 96-112 du 30 décembre 1996, relative au système comptable des entreprises;
- l'obligation d'arrêter les états financiers du parti politique chaque année;
- l'obligation de tenir les registres suivants : adhésions, délibérations des organes des partis, aides, dons, donations et legs;
- l'obligation de conserver les documents financiers, rapports et registres pour une période de dix ans.

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 par une commission a été mis en place.

Premièrement, les états financiers sont soumis au contrôle du ou des **commissaires aux comptes**. Lors de cette étape, les états financiers du parti politique sont soumis à un audit annuel. Dans cette démarche, 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 commissaires aux comptes qui sont membres de l'Ordre des experts-comptables ou de la Compagnie des comptables. Le rapport de contrôle des comptes est ensuite soumis au président du gouvernement dans un délai d'un mois à compter de la date de présentation des états financiers du parti par les commissaires aux comptes.

La deuxième étape consiste à réaliser le contrôle par la commission prévue à l'article 26 du décret-loi. Un rapport de contrôle des comptes est alors présenté à une **commission ad hoc** 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. C'est à cette commission, à la lumière du rapport du commissaire aux comptes, qu'il revient d'approuver les états financiers du parti ou de les rejeter dans un délai non déterminé par le décret-loi. Ce dernier 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 elle 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.

Dans un troisième temps, le parti présente à la **Cour des comptes** un rapport annuel comprenant un descriptif détaillé de ses sources de financement et de ses dépenses pour procéder au contrôle à son tour. Ce contrôle doit permettre de s'assurer de la conformité de la gestion financière de ces entités aux prescriptions de la loi organique. Pour chaque parti politique concerné, un rapport confidentiel est adressé par la Cour des comptes au président de la République et au premier responsable du parti concerné. Ce rapport porte

sur les constatations et observations formulées à l'occasion du contrôle de sa comptabilité. La Cour des comptes n'est investie d'aucune compétence autre que celle de réceptionner les rapports annuels. À ce titre, elle ne peut imposer aucune sanction. 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.

La 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 son site Web, s'il en existe un, et ce, dans un délai d'un mois à compter de la date d'approbation de ses états financiers.

La dernière étape est le contrôle administratif exercé par la **présidence du gouvernement**. Le parti politique n'est plus tenu de déclarer, comme il l'était sous le régime du ministère de l'Intérieur, les dons et libéralités obtenus, mais à partir de septembre 2011, ces sources de financement font l'objet d'enregistrement sur des registres appropriés. 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. Il est à noter que la présidence du gouvernement, pour renforcer son rôle administratif, a procédé à la création d'une unité en son sein, par le décret n° 641 du 25 juin 2012, qui est chargé du suivi des affaires des associations et des partis en ce qui concerne les aspects administratifs et du contentieux. Cette unité a également pour mission l'amélioration de la législation relative aux partis politiques.

Les recommandations et perspectives

Malgré les grandes avancées qu'a connues la Tunisie depuis la révolution de 2011 en matière de financement de la vie politique, il reste plusieurs améliorations à apporter au nouveau régime. En premier lieu, il y a la nécessité de promulguer un texte qui fixe les conditions d'allocation du financement public aux partis politiques.

Il est également nécessaire d'avoir un système comptable normalisé et adapté aux spécificités et exigences des partis politiques. Un tel système serait susceptible de renseigner sur les conditions d'utilisation des ressources allouées aussi bien par l'État et les adhérents que par les donateurs. À cet effet, un projet de normes spécifiques aux partis politiques, conformément à l'article 33 du décret-loi n° 87-2011, est en cours d'élaboration. Il prévoit notamment de définir la nomenclature comptable ainsi que la structure et le contenu des états financiers des partis politiques. De même, il y a un projet de normes 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. Dans les prochaines années, il serait souhaitable d'accompagner la publication des normes susvisées par des actions de formation

permettant de les simplifier et de les rendre très accessibles, et de former des personnes aptes à effectuer les tâches nécessaires en matière de tenue de la comptabilité.

Étant donné le silence du décret-loi sur la possibilité d'ouvrir plus d'un compte bancaire, l'existence de représentations locales du parti politique pourrait être une entrave au respect du principe de l'unicité du compte.

Un autre aspect du décret-loi qui devrait être précisé est relatif aux personnes pouvant avoir la qualité de mandataire financier. Présentement, rien n'empêche de désigner le trésorier du parti politique comme mandataire, ce qui pourrait être à l'origine d'incompatibilités entre les deux fonctions.

Bien que le législateur a interdit aux associations de collecter des fonds en vue de soutenir des partis politiques, et qu'il a rendu obligatoire le contrôle par la Cour des comptes de toute association ayant recours au financement public, la moralisation et la transparence de la vie politique nécessitent également la mise en place de mécanismes de contrôle des associations n'ayant pas bénéficié d'un financement public. En effet, durant les législatives de 2014, le législateur a interdit aux fondateurs et aux dirigeants d'associations de la société civile d'être titulaires de responsabilités au sein des organes centraux dirigeant les partis politiques. Il a été constaté que 30 candidats figurant sur les listes des partis politiques ont continué à exercer leurs fonctions en tant que présidents de telles associations.

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, n'ont pas encore présenté leurs rapports financiers ni à la Cour des comptes ni à la commission prévue à l'article 26 du décret-loi. 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.

5.3 Évolution des règles encadrant le financement politique et les dépenses électorales au Québec et perspectives

Monsieur Simon COUTURE

Conseiller senior en matière de financement politique et de contrôle des dépenses électorales
Directeur général des élections du Québec

Régime parlementaire et partis politiques

Le régime politique québécois est de type parlementaire avec un premier ministre; c'est un legs des institutions britanniques. Il n'y a pas d'élection présidentielle. Les élections générales québécoises sont des élections législatives. Le mode de scrutin est uninominal à un tour. Il y a donc un seul élu dans chacune des 125 circonscriptions.

Le Directeur général des élections du Québec (DGEQ) est responsable du Registre des entités politiques autorisées du Québec (REPAQ). Pour qu'une personne candidate puisse se présenter à une élection sous la bannière d'un parti politique,

il est obligatoire que ce parti soit inscrit au REPAQ et pour y être admissible, un parti politique doit faire une demande au DGEQ et fournir la preuve qu'il détient 100 membres actifs. Il doit également transmettre sa réglementation interne et son nom, et fournir un rapport financier annuel. Les règles entourant le financement de la vie politique au Québec sont largement structurées autour de la vie des partis politiques et de leurs entités locales dans les circonscriptions. Les candidatures indépendantes sont permises, mais elles sont plutôt marginales.

Les origines de l'approche québécoise

Avant 1963, le financement politique n'était soumis à aucune contrainte. C'est donc dire que les partis politiques, jusqu'à ce moment, étaient entièrement libres de récolter et de dépenser de l'argent sans contrainte. En 1956, les dépenses électorales de l'Union nationale (le premier parti politique) sont au moins huit fois supérieures à celles du Parti libéral du Québec (le deuxième parti politique), ce qui provoque inquiétude et indignation quant à l'état de la démocratie au Québec. L'idée d'une réforme de l'encadrement du financement de la vie politique gagne en popularité dans la société québécoise.

« En 1977, l'intention du législateur était de mettre sur pied un véritable système de financement populaire, ouvert exclusivement aux électeurs et à l'intérieur de certaines limites pour permettre à l'ensemble des Québécois de s'impliquer activement au sein d'une vie partisane et de contrôler les leviers du pouvoir politique. »

Cette réforme s'effectuera en deux temps. Dans un premier temps, le Parti libéral du Québec, au pouvoir de 1960 à 1966, s'attaque aux dépenses électorales. Sa principale préoccupation est d'assainir les mœurs électorales et de rendre les règles du jeu plus équitables. La loi de 1963 instaure l'obligation de nommer un agent officiel, qui est le seul autorisé à réaliser une dépense électorale, de même qu'une limite des dépenses électorales. La reddition de comptes est assurée par l'obligation de produire des rapports de dépenses. Une nouveauté majeure sera le remboursement par l'État d'une partie des dépenses d'un candidat qui obtient 20 % des suffrages dans sa circonscription. Il s'agit d'une première forme de financement public des partis politiques au Québec, une première mesure de ce genre en Amérique du Nord.

Mais la loi de 1963 demeure muette quant aux sources de financement des partis politiques, ce qui a souvent été critiqué à l'époque. Les liens entre partis politiques et riches bailleurs de fonds, et l'influence démesurée de ces derniers dans le processus politique et électoral amènent le gouvernement du Parti québécois, au pouvoir de 1976 à 1985, à compléter, dès 1977, la législation en matière de financement en instaurant un contrôle sur les sources de financement des partis politiques. Depuis l'importante réforme du financement des partis politiques de 1977, les contributions sont limitées à 3 000 \$ canadiens (environ 2 000 euros) et réservées aux seuls électeurs du Québec. Les personnes morales, comme les entreprises et les syndicats, ne peuvent plus contribuer au financement des partis politiques. Pour compenser les pertes de revenus causées par les contraintes imposées au financement privé, l'État bonifie le système d'allocation annuelle aux partis politiques qui avait été instauré par le Parti libéral du Québec en 1975. Avec la réforme de 1977, le Québec se dote d'une loi avant-gardiste et très novatrice tant sur la scène canadienne qu'internationale de l'époque.

La crise de confiance de 2010

Entre 1977 et 2010, il n'y a eu aucune révision majeure de la législation électorale en matière de financement politique. En 1977, l'intention du législateur était de mettre sur pied un véritable système de financement populaire, ouvert exclusivement aux électeurs à l'intérieur de certaines limites pour permettre à l'ensemble des Québécois de s'impliquer activement au sein d'une vie partisane et de contrôler les leviers du pouvoir politique. Or, on a pu observer un déclin progressif de ce financement populaire. Dans ce contexte, pour financer la vie des partis politiques, certains individus ou groupes d'individus ont mis en place des systèmes de prête-noms pour contourner les règles du financement populaire. Le système de prête-noms est une forme de financement privé et illégal réalisé par une entreprise. Certains des employés de cette entreprise financent un parti politique personnellement et ils se font rembourser cette contribution par l'entreprise. Cette façon de faire est contraire à l'esprit de la loi, car c'est du financement privé effectué indirectement par une personne morale. Dans certains cas, lorsqu'il s'agit d'une pratique « généralisée » au sein d'une entreprise ou d'un secteur de l'activité économique, comme

les firmes d'ingénieurs ou des entreprises du domaine de la construction, ce phénomène est baptisé « financement sectoriel ».

Le stratagème des prête-noms ainsi que des scandales de corruption et de collusion au Québec, observés principalement dans la décennie des années 2000, ont amené le gouvernement à mettre en place une commission d'enquête publique en 2011 : la Commission sur l'octroi et la gestion des contrats publics dans l'industrie de la construction. Cette commission a réalisé une vaste enquête sur la corruption, la collusion et le financement illégal des partis politiques pour la période de 1996 à 2011. Au terme de ses travaux, cette commission a formulé 60 recommandations pour assainir les mœurs dans l'octroi de contrats publics et en matière de financement politique. En ce qui concerne le financement politique, plusieurs des recommandations de cette commission d'enquête publique ont été introduites dans les réformes législatives de 2016.

Mais déjà en 2010 et en 2012, en pleine crise de confiance de la population envers ses institutions démocratiques, les gouvernements successifs de différents partis politiques avaient déjà adopté plusieurs projets de loi dans l'objectif d'assainir les pratiques de financement politique occulte au Québec.

Plusieurs importantes réformes de 2010 à 2016

Dès 2010, une première réforme majeure est adoptée par le gouvernement. Cette dernière prévoit notamment un ajout de mesures de contrôle et elle donne des pouvoirs additionnels au DGEQ, en plus de prévoir des sanctions plus sévères et dissuasives. En réaction au stratagème des prête-noms, la loi abaisse de 3 000 \$ à 1 000 \$ canadiens (de 2 000 à 700 euros) le montant annuel des contributions. Pour pallier cette diminution du financement privé, l'État augmente de 66 % l'allocation de financement public aux partis. Aussi, d'autres dispositions de la loi interdisent le versement de dons anonymes et exigent que chaque contribution fasse l'objet d'une déclaration de l'électeur. Finalement, une nouveauté très importante et très structurante dans le contrôle du financement politique au Québec, le versement d'une contribution politique d'un électeur à un parti politique, doit être payable directement au DGEQ. Ce dernier vérifie la conformité de la contribution financière et procède à son encaissement, pour ensuite la transmettre au parti politique à laquelle elle est destinée. Ainsi, les sources de revenus privés doivent transiter par l'organisme de contrôle, qui le transmet par la suite au parti politique.

En 2011, une nouvelle loi vient encadrer le financement politique des campagnes à la direction des partis politiques, qui n'était jusque-là pas réglementé.

En 2012, une nouvelle loi vient apporter une nouvelle réforme majeure au financement politique du Québec. La principale caractéristique de cette réforme est de diminuer le plafond du financement privé réalisé par les électeurs de 1 000 \$ à 100 \$ canadiens (de 700 à 70 euros). Pour pallier cette nouvelle baisse du financement privé, la loi prévoit une

nouvelle hausse du financement public pour les partis politiques. Cette loi abaisse également le plafond des dépenses électorales permises lors des campagnes électorales. Les objectifs de cette réforme sont d'augmenter l'équité entre les partis politiques, de diminuer l'influence des revenus privés, d'enrayer le stratagème des prête-noms et d'en augmenter d'autant le financement public. Après cette réforme, la proportion du financement privé passe d'environ 75 % à 20 % du financement des partis politiques et la proportion du financement public fait le chemin inverse.

En 2016, à la suite de la conclusion des travaux de la commission d'enquête publique, le gouvernement a procédé à une nouvelle réforme d'envergure en matière d'encadrement du financement de la vie politique au Québec. Cette loi prévoit un renforcement des règles quant au travail bénévole et une formation obligatoire au regard des règles de financement et de dépenses électorales. De plus, elle instaure une limite de prêt à un parti politique effectué par un individu. Cette limite est fixée à 25 000 \$ canadiens (environ 17 000 euros). La loi instaure également l'obligation de déposer une liste des personnes qui travaillent à réaliser de la sollicitation pour recueillir des dons auprès des électeurs ainsi qu'une déclaration du chef du parti et une autre du représentant officiel du parti, déclarations qui doivent accompagner chaque rapport déposé. Ces déclarations rendent imputables le chef et le représentant officiel du financement d'un parti politique.

De plus, le DGEQ peut réclamer toute contribution non conforme à une entité politique sans délai de prescription. La loi oblige l'organisme de contrôle, le DGEQ, à réaliser un rapport annuel déposé à l'Assemblée nationale du Québec et portant sur l'application des règles de financement politique. Ce rapport doit inclure des recommandations sur des modifications législatives potentielles reliées aux règles du financement politique. Finalement, cette loi augmente les pouvoirs d'enquête et de vérification du DGEQ, et revoit certaines sanctions afin qu'elles soient plus dissuasives.

Les sources de financement des partis politiques

Au terme des nombreuses réformes législatives encadrant le financement de la vie politique au Québec, le financement politique repose sur deux grands principes : l'équité et la transparence.

En matière de financement politique privé, seuls les électeurs peuvent contribuer au financement d'un parti politique et aucune personne morale (compagnie ou syndicat) ne peut y participer. Un candidat ne peut pas utiliser sa fortune personnelle pour sa propre campagne. Les électeurs doivent verser l'argent directement au DGEQ, qui fait l'analyse de la contribution et la transmet par la suite aux partis politiques dans un délai de 48 heures. Les électeurs peuvent donner jusqu'à un maximum de 100 \$ canadiens (environ 70 euros) par année et par parti politique. Lors d'une élection dans sa circonscription, un électeur peut contribuer pour un autre montant de 100 \$ canadiens. Toutes les contributions

doivent être recueillies sous la responsabilité d'un représentant officiel ou d'un solliciteur désigné par écrit par le représentant officiel.

En fonction du financement reçu des électeurs et des résultats obtenus lors des élections, les partis politiques reçoivent également un financement public direct de l'État. C'est le DGEQ qui verse cette contribution aux partis politiques. Lors d'une campagne électorale, les partis politiques et les candidats reçoivent également un remboursement de 50 % de leurs dépenses électorales.

Pour calculer l'allocation annuelle aux partis politiques, il faut multiplier le nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale aux dernières élections générales (environ 6 millions) par 1,56 \$ canadien (environ 1,13 euro), ce qui donne 9 millions de dollars canadiens (environ 6,5 millions d'euros) à redistribuer entre les partis, proportionnellement au pourcentage de votes obtenus lors des dernières élections générales. Par exemple, si un parti politique a reçu 33 % des votes, il recevra annuellement 3 millions de dollars canadiens (environ 2 millions d'euros). Lors d'une année électorale, le montant de 1,56 \$ est majoré de 1 \$ pour un total d'environ 15 millions de dollars (environ 11 millions d'euros) à redistribuer entre les partis politiques.

De plus, le DGEQ verse un autre mode de financement public aux partis politiques en appariement des contributions privées amassées. Cet appariement a pour objectif d'encourager les partis politiques à poursuivre la recherche de financement populaire auprès des électeurs. L'appariement est plus important lors des premières contributions populaires, de façon à aider les petits partis politiques. Ainsi, pour les premiers 20 000 \$ (environ 14 000 euros), le DGEQ verse 2,50 \$ pour chaque dollar amassé et ensuite il verse 1 \$ pour les autres dollars amassés, jusqu'à concurrence de 250 000 \$ par année (environ 180 000 euros). Lors d'élections générales, ce financement est doublé. Un parti politique peut donc recueillir un autre 250 000 \$ en appariement.

Le contrôle des dépenses électorales

Pour recueillir des contributions, effectuer des dépenses ou contracter des emprunts, un parti politique ou un candidat indépendant doit être inscrit au Registre des entités politiques autorisées du Québec (REPAQ). Pour réaliser une dépense électorale, les partis politiques et les candidats doivent nommer un agent officiel, qui est la seule personne autorisée à effectuer une dépense électorale. Ce dernier doit apposer son autorisation sur toute dépense électorale.

Une dépense électorale est le coût de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale pour favoriser ou défavoriser l'élection d'un candidat ou celle des candidats d'un parti. La période électorale correspond à la campagne électorale, soit le lendemain du jour de la prise du décret ordonnant la tenue d'une élection jusqu'à l'heure de fermeture des

bureaux de vote le jour du scrutin. C'est une période d'environ 33 jours. Le coût de tout bien ou service utilisé pendant cette période est une dépense électorale.

Pour assurer l'équité envers les différents partis politiques, un plafond est imposé quant aux dépenses pouvant être effectuées pendant une période électorale. Ce plafond de dépenses est calculé à partir du nombre d'électeurs figurant sur la liste électorale permanente du Québec.

- Un parti politique peut dépenser 0,68 \$ par électeur, ce qui représente environ 4 millions de dollars à l'échelle nationale (environ 2,7 millions d'euros).
- Les candidats peuvent dépenser 0,73 \$ par électeur dans la circonscription où ils se présentent, pour un total possible de 4,3 millions de dollars à l'échelle nationale pour tous les candidats d'un même parti politique (environ 2,9 millions d'euros).
- Ainsi, un parti politique qui présente des candidats dans chacune des 125 circonscriptions pourrait théoriquement dépenser un total d'environ 8,3 millions de dollars (environ 5,6 millions d'euros).

Si des irrégularités sont détectées en matière de financement politique ou de dépenses électorales, une enquête est déclenchée et des poursuites pénales peuvent être intentées par le directeur général des élections envers les contrevenants. Les pénalités sont sévères. Par exemple, une entreprise reconnue coupable d'avoir financé illégalement un parti politique reçoit une amende et court le risque de ne plus pouvoir obtenir de contrat public pendant cinq ans.

Le remboursement des dépenses électorales

À la suite d'une campagne électorale, le DGEQ rembourse 50 % des dépenses électorales jugées conformes des partis politiques et des candidats qui ont recueilli suffisamment de votes.

- Les partis politiques doivent avoir obtenu 1 % des votes à l'échelle nationale.
- Les candidats doivent avoir obtenu 15 % des votes dans leur circonscription.

En fonction de ces règles, il est plus facile pour un parti politique d'atteindre ce seuil et de se qualifier pour un remboursement que ce ne l'est pour un candidat. Ainsi, nous avons pu observer au cours des dernières élections que les petits partis politiques inscrivent l'ensemble des dépenses de leurs candidats à l'échelle nationale. Les grands partis politiques, quant à eux, peuvent se permettre de dépenser davantage en utilisant le plafond réservé aux candidats, car ils ont confiance de recueillir plus de 15 % des votes dans un très grand nombre de circonscriptions.

La reddition de comptes et la vérification comptable

Le dernier volet en matière d'encadrement du financement politique concerne la reddition de comptes et vise principalement à assurer la transparence du financement des partis politiques et des candidats. Comme mentionné précédemment, l'essentiel de ces responsabilités incombe au représentant ou à l'agent officiel du parti. Deux rapports doivent être produits.

Premièrement, les partis politiques doivent transmettre au DGEQ un rapport financier annuel au plus tard le 30 avril de chaque année. Pour être recevable, le rapport financier doit être accompagné du rapport d'un auditeur indépendant. Ce rapport comporte un bilan financier, un état des résultats et de l'évolution des actifs nets ainsi qu'un état des flux de la trésorerie. Il doit aussi faire mention du nom et de l'adresse complète du domicile de chaque électeur ayant versé une ou plusieurs contributions ainsi que le montant de celles-ci. Le défaut de produire ce rapport engendre une amende de 50 \$ canadiens (35 euros) par jour de retard et également l'inhabilité au chef du parti à siéger à l'Assemblée nationale. Les instances locales des partis et les députés indépendants doivent produire le même rapport, mais ne sont pas audités par un auditeur indépendant, considérant notamment la faiblesse de leurs revenus et dépenses.

Le DGEQ rend accessible l'ensemble des rapports financiers du palier provincial sur son site Web. Chaque année, il produit également un rapport sommaire des rapports financiers de tous les partis politiques.

En plus du rapport financier annuel, les partis et les candidats doivent produire un rapport de dépenses électorales faisant état de l'ensemble des dépenses électorales réalisées lors d'une élection. Les partis politiques doivent produire ce rapport dans les 120 jours suivant le jour du scrutin. Les candidats, quant à eux, doivent également produire un rapport de dépenses électorales dans les 90 jours suivant le scrutin.

Le rôle des médias et des tiers

Durant une campagne électorale, les médias doivent continuer de faire leur travail normalement, avec rigueur et en respectant l'éthique journalistique. Les journalistes peuvent analyser les événements d'une campagne électorale et prendre position pour ou contre un parti politique, à condition que cette publication soit réalisée sans paiement, récompense ou promesse de paiement et qu'il ne s'agisse pas d'un média créé spécialement pour l'élection. La liberté de presse et la liberté d'expression sont au cœur de ce principe de non-ingérence du travail des médias.

Toutefois, un média ne peut pas offrir de tribune privilégiée à un parti politique ou à un candidat. Les médias doivent être équitables en ce qui concerne le traitement associé aux différents partis politiques. Par exemple, l'espace publicitaire doit être offert au même prix à tous les partis politiques et au prix courant du marché usuel. En période électorale, les

médias peuvent offrir de l'espace publicitaire gratuit, mais cela doit être fait équitablement pour tous les candidats ou tous les partis représentés à l'Assemblée nationale du Québec ou ayant recueilli 3 % des votes lors des dernières élections générales. Si un média est pris à donner un escompte à un parti politique, cela est considéré comme une dépense électorale illégale et il peut faire l'objet d'une poursuite.

Au Québec et au Canada, la tradition veut que les principaux médias télévisés se regroupent volontairement à l'intérieur d'un « consortium des médias » afin de coorganiser et de codiffuser un ou des débats télévisés entre les chefs des principaux partis politiques. Cette pratique n'est pas encadrée de manière très précise dans la Loi électorale, ce qui peut entraîner des situations délicates comme le boycottage d'un candidat, l'exclusion d'un candidat ou encore le désistement stratégique d'un média très important. Malgré ces imperfections, ces débats télévisés sont gérés par les médias selon une éthique d'impartialité et de neutralité journalistique.

Un intervenant particulier est une tierce personne qui engage des dépenses électorales. Cette pratique est permise, mais très encadrée. Les seules dépenses permises à un intervenant particulier sont de nature publicitaire et ne peuvent excéder, pour toute la période électorale, un montant de 300 \$ canadiens (200 euros). Ces dépenses ne peuvent favoriser ou défavoriser directement ou indirectement un candidat ou un parti et doivent plutôt traiter d'un sujet d'ordre public.

Les plaintes, les enquêtes et les poursuites

Au Québec, les partis politiques, les candidats ainsi que les électeurs se surveillent mutuellement; il y a très peu de contrôle effectué par le DGEQ dans les circonscriptions. Lorsqu'une irrégularité est observée, une plainte est déposée au Bureau des plaintes du DGEQ, qui étudie la recevabilité de celle-ci et ouvre une enquête, le cas échéant. Le DGEQ peut aussi, de lui-même, entreprendre une enquête, notamment à la suite de travaux de l'équipe de vérificateurs qui audient les différents rapports déposés et transmettent des notes aux enquêteurs lorsque des infractions à la loi sont décelées ou lorsqu'il y a apparence d'infraction.

Le directeur général des élections détient un pouvoir d'enquêtes et un pouvoir de poursuites pénales si la Loi électorale n'est pas respectée. Pour ce faire, il est investi des pouvoirs et de l'immunité d'un commissaire nommé en vertu de la Loi sur les commissions d'enquête, sauf celui d'emprisonnement. Ainsi, il peut contraindre une personne à venir témoigner des faits et à produire des documents appuyant son témoignage.

Il peut également poursuivre des électeurs, des partis politiques ou des entreprises devant les tribunaux, sans intermédiaire. Une équipe d'enquêteurs et d'avocats spécialisés en contentieux électoraux est à l'emploi du DGEQ de façon permanente, assurant que les règles électorales sont respectées. Le DGEQ détient son propre greffe pour l'émission des

constats d'infraction, la réception des plaidoyers et le paiement des amendes. Par exemple, le DGEQ peut poursuivre une personne ayant voté deux fois ou une personne ayant réalisé du financement illégal.

Les sanctions prévues à la Loi électorale

Les sanctions prévues à la Loi électorale en matière de financement politique sont diverses. Dans le cas d'un stratagème de prête-noms, de financement illégal d'un parti politique ou par exemple si un électeur a réalisé une contribution supérieure à la limite permise, des amendes sont prévues à la Loi électorale.

Dans le cas d'un stratagème de prête-noms, un électeur peut avoir à payer une amende de 5 000 \$ à 20 000 \$ canadiens (3 500 à 14 000 euros) pour une première infraction et de 10 000 \$ à 30 000 \$ (7 000 à 20 000 euros) pour une récidive. Une entreprise reçoit une amende de 10 000 \$ à 50 000 \$ (7 000 à 35 000 euros) lors d'une première infraction et de 50 000 \$ à 200 000 \$ (35 000 à 140 000 euros) lors d'une récidive. Lorsqu'un parti politique a reçu du financement illégal, il doit le rembourser au DGEQ, qui le remet au ministère des Finances du Québec.

Une entreprise reconnue coupable d'un stratagème de financement illégal pourrait se voir retirer le droit de recevoir des contrats avec l'État, selon certaines modalités.

Un électeur qui a agi comme prête-nom peut être reconnu coupable d'avoir procédé à une manœuvre électorale frauduleuse. En conséquence, il perd ses droits électoraux de voter, de réaliser du travail partisan pour un parti politique et de se présenter comme candidat, et ce, pour une période de cinq ans.

Un parti politique ou un candidat qui ne remettrait pas à temps un rapport de dépenses électorales perd son droit de siéger à l'Assemblée nationale et perd son droit de vote au Parlement jusqu'à ce que le rapport soit déposé au DGEQ. Dans le cas d'un parti politique, c'est le chef qui est inéligible à siéger.

En cas de dépassement du plafond des dépenses électorales, l'agent officiel du parti politique ou du candidat est passible d'une amende de 5 000 \$ à 20 000 \$ canadiens (3 500 à 14 000 euros) et d'être reconnu coupable d'une manœuvre électorale frauduleuse. Si le représentant avait des complices, ces derniers seraient également exposés à être reconnus coupables d'une manœuvre électorale frauduleuse.

L'état de situation et les perspectives d'avenir

Les nouvelles dispositions ont eu une contribution significative dans l'assainissement des pratiques en matière de financement politique. Ce nouveau cadre légal devra encore être suivi au courant des années à venir, pour bien évaluer ses différents effets.

Un premier élément qui sera intéressant à suivre est l'effet d'un financement public accru sur la dynamique des partis politiques en place. On a introduit davantage ce type de financement en suivant le postulat selon lequel cette source de fonds est fiable, propre et légitime et qu'elle rompt le lien de dépendance entre un parti et les grands donateurs privés. Considérant que le gouvernement octroie chaque année des milliards de dollars en contrats, le risque que des fournisseurs du gouvernement tentent d'offrir des faveurs à la classe politique demeure présent et cette classe politique peut aussi demeurer avide de fonds privés, malgré la présence d'un important financement public direct.

D'une part, les besoins financiers incitent les partis à rechercher l'adhésion de citoyens. Si l'État se substitue aux citoyens pour le financement, les partis pourraient se désintéresser de leur base. Plusieurs universitaires s'inquiètent qu'un financement public trop important puisse modifier la position des partis au sein de la société, craignant qu'ils ne passent de composantes de la société civile à organes de l'État. À notre sens, l'appariement des fonds introduit avec la réforme de 2012 peut contribuer à répondre à ces préoccupations.

D'autre part, certains groupes de citoyens critiquent le fait que le financement public peut favoriser les partis en place et qu'il pourrait nuire à la concurrence électorale. Il y a une nuance à souligner pour le cas du Québec, puisque tous les partis autorisés présentant un ou des candidats à des élections générales ont droit à l'allocation annuelle. De surcroît, en abaissant la limite des dépenses électorales, le législateur s'est assuré qu'il n'y a pas une disparité de moyens trop élevée entre les différents partis. Il faut aussi considérer que les partis qui émergent entre deux élections peuvent recevoir des revenus d'appariement en fonction de leurs contributions amassées.

L'approche québécoise en matière de financement politique établit des standards très élevés quant aux exigences auxquelles les partis doivent se soumettre et cela engendre plusieurs implications. Par exemple, s'assurer de la conformité des actions des partis en matière de financement est une tâche complexe et exigeante et certaines pratiques, telles que l'utilisation de fonds occultes par les partis politiques, restent excessivement difficiles à déceler et à démontrer.

En général, plus une loi est évoluée techniquement, plus on trouvera des manières ingénieuses d'échapper à ses dispositions. Le DGEQ travaille actuellement à ce que l'encadrement des campagnes électorales et du financement politique soit respecté le mieux possible, sous peine de poursuites pénales. Mais malgré les nombreuses améliorations législatives, cet important défi demeure une préoccupation constante.

5.4 Pour une réflexion permanente sur le financement politique

À la lumière du partage de ces trois expériences, notamment des réformes survenues en Tunisie et au Québec, il apparaît que l'univers complexe du financement de la vie politique n'est jamais un sujet clos et que la réflexion sur d'éventuelles réformes à mettre en place dans nos démocraties doit être entretenue continuellement.

M. Oke, de la CEDEAO, concluait son article en mentionnant que « le financement politique est un enjeu d'actualité et d'une grande importance pour le développement de nos démocraties ». À la lumière des nombreuses observations qu'il a réalisées sur le continent africain et dans le monde, il recommande une série d'actions à poser pour assainir le financement politique en Afrique.

M. Ben Hassen a, quant à lui, exposé les réformes majeures qui ont été entreprises en Tunisie à la suite de la révolution de 2011. L'exemple de ce pays, précurseur et initiateur du Printemps arabe, est très inspirant pour le continent africain en ce sens qu'il est possible de mener une réforme majeure du financement de la vie politique qui peut évoluer très rapidement si la volonté politique est présente.

Par ailleurs, le Québec expose une situation différente, mais tout aussi éclairante. Après avoir mis en place un système d'encadrement du financement politique très avant-gardiste à l'échelle mondiale, dès 1977, il est advenu que différents stratagèmes de corruption ont réussi à contourner l'esprit de la Loi électorale, nécessitant une série de réformes successives de 2010 à 2016. Cet exemple démontre bien que ce n'est jamais terminé. Chaque démocratie doit être entretenue de façon permanente pour vivre et se développer en symbiose avec sa société d'appartenance.

Au terme de ce rapport, le RECEF recommande aux organismes de gestion des élections, aux acteurs des processus électoraux ainsi qu'aux organismes de contrôle du financement de la vie politique et des comptes de campagne de favoriser, en conformité avec le contexte historique et socio-économique des pays membres, et en considérant la culture électorale et la politique nationale :

- la prise en compte des enjeux émergents pour faire évoluer le cadre légal en matière de financement de la vie politique;
- le partage de l'information sur les pratiques observées dans d'autres pays et l'organisation d'ateliers de réflexion nationale portant sur l'enjeu du financement de la vie politique et du contrôle des comptes de campagne.

DÉCLARATION DU RECEF À COTONOU

Nous, membres représentants des organismes de gestion des élections du Réseau des compétences électorales francophones, réunis à Cotonou du 20 au 21 mars 2017 pour le Séminaire international d'échanges sur le thème « Un financement politique et des dépenses électorales équitables et transparentes », en présence de l'Organisation internationale de la Francophonie et d'autres partenaires internationaux;

Réitérant notre engagement à la Déclaration de Bamako, adoptée le 3 novembre 2000 lors du Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, et notre engagement à la Déclaration universelle des droits de l'Homme, adoptée le 10 décembre 1948;

En nous appuyant sur les travaux du Séminaire, qui contribueront à la réflexion sur les pratiques du financement de la vie politique et du contrôle des comptes de campagne électorale;

Considérant les échanges de bonnes pratiques qui ont permis d'approfondir les connaissances sur l'univers du financement de la vie politique, notamment à travers les cinq ateliers de travail, à savoir :

- les concepts, les principes et l'état des lieux en francophonie;
- le financement des partis politiques : les sources de revenus;
- l'encadrement des dépenses électorales;
- le contrôle des comptes de campagne et l'application de la loi;
- les bonnes pratiques et les perspectives d'avenir;

Recommandons aux organismes de gestion des élections, aux acteurs des processus électoraux ainsi qu'aux organismes de contrôle du financement de la vie politique et des comptes de campagne de favoriser, en conformité avec le contexte historique et socio-économique des pays membres, et en considérant la culture électorale et la politique nationale :

- le maintien ou la mise en place d'un système de financement de la vie politique qui assure un juste équilibre entre les sources de financement privé et public, autant pour les partis politiques que pour les candidats;
- la poursuite de la réflexion sur les règles encadrant le financement de la vie politique afin d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre les candidats;

- la poursuite de la réflexion sur les règles encadrant les dépenses électorales ainsi que sur les mesures de contrôle mises en place pour assurer le respect de ces règles;
- le maintien ou la mise en place de règles qui prévoient la production de rapports financiers et de dépenses électorales accessibles au public afin d'assurer la transparence des sources de revenus et des dépenses des candidats et des partis politiques;
- le renforcement des règles comptables régissant la présentation des rapports financiers et des dépenses pour les partis politiques et les candidats;
- le maintien ou la mise en place d'organes de contrôle indépendants disposant des ressources nécessaires pour réaliser leur mandat;
- la mise en place de mesures dissuasives suffisantes, ainsi que la mise en œuvre des sanctions relatives à la contravention des règles encadrant le financement de la vie politique et le contrôle des comptes de campagne électorale;
- le maintien ou la mise en place de directives régissant l'utilisation des ressources de l'État pendant les campagnes électorales;
- la prise en compte des enjeux émergents pour faire évoluer le cadre légal en cette matière;
- le partage de l'information sur les pratiques observées dans d'autres pays et l'organisation d'ateliers de réflexion nationale portant sur l'enjeu du financement de la vie politique et du contrôle des comptes de campagne;

Exprimons nos sincères remerciements au peuple béninois et à son gouvernement, à la Commission électorale nationale autonome du Bénin et à l'Organisation internationale de la Francophonie pour leur appui respectif à l'organisation de cet événement qui a permis aux participants d'échanger sur le financement de la vie politique.

Fait à Cotonou

Le 21 mars 2017

Les participants

LISTE DES PARTICIPANTS



Pays hôte

BÉNIN

Monsieur Emmanuel TIANDO
Président
Commission électorale nationale autonome

Madame Geneviève BOKO NADJO
Vice-présidente
Commission électorale nationale autonome

Monsieur Freddy HOUNGBEDJI
Commissaire
Commission électorale nationale autonome

Monsieur Moïse BOSSOU
Commissaire
Commission électorale nationale autonome

Monsieur Basile FASSINOU
Commissaire
Commission électorale nationale autonome

Madame Noëlie APITHY
Secrétaire exécutive permanente de la CENA

Monsieur Koumassi MONTCHO
Directeur de la Cellule Financière de la CENA

Monsieur Rufin GODJO
Directeur de la Cellule Administrative de la CENA

Monsieur Wilfried AFFOIGNON
Directeur de la Cellule Communication de la CENA

Monsieur Aristide YAGBO
Directeur adjoint de la Cellule Communication de la CENA

Madame Bola da SILVA
Secrétaire du commissaire HOUNGBEDJI de la CENA

Monsieur Souley DOGO
Directeur de cabinet du président de la CENA

Monsieur Régis ADJOU
Chef de protocole du président de la CENA

Monsieur Arnaud AGBO
Directeur adjoint de la Cellule Financière de la CENA

Monsieur Apollinaire SETOUNKPATIN
Assistant du coordonnateur du budget de la CENA

Monsieur Georges OTCHERE
Directeur de la Cellule de conception des documents électoraux de la CENA

Monsieur Émile MESSANH
Assistant du commissaire HOUNGBEDJI de la CENA

Monsieur Rufin DOMINGO
Directeur adjoint de la Cellule chargée des affaires administratives, des affaires juridiques, de la sécurité et de la gestion du patrimoine électoral de la CENA

Monsieur François-Mathieu NOUDEVIIWA
Assistant de la vice-présidente de la CENA

Membres du RECEF

BURKINA FASO

Monsieur Newton Ahmed BARRY

Président
Commission électorale nationale indépendante
Ouagadougou, Burkina Faso

BURUNDI

Madame Annonciate NIYONKURU
Vice-présidente
Commission électorale nationale indépendante
Bujumbura, Burundi

CAMEROUN

Monsieur Samuel FONKAM AZU'U
Président
Élections Cameroun
Yaoundé, Cameroun

CANADA

Madame Karine Morin
Chef de cabinet p. i.
Conseillère principale aux affaires internationales
Élections Canada
Gatineau, Canada

CAP-VERT

Madame Maria DO ROSARIO LOPES PEREIRA GONÇALVES
Présidente
Commission nationale électorale
Praia, Cap-Vert

DJIBOUTI

Monsieur Wahib Omar Elmi
Directeur des élections
Ministère de l'Intérieur
Djibouti, Djibouti

GABON

Monsieur René ABOGHE ELLA
Président
Commission électorale nationale autonome et permanente
Libreville, Gabon

Monsieur Guy Serge ESSONO NDOH
Conseiller du président
Commission électorale nationale autonome et permanente
Libreville, Gabon

GUINÉE

Monsieur Baber KABA
Conseiller juridique du président
Commission électorale nationale indépendante
Conakry, Guinée

GUINÉE-BISSAU

Monsieur Jose Pedro SAMBU
Président p. i. et secrétaire exécutif
Commission nationale des élections
Bissau, Guinée-Bissau

HAÏTI

Monsieur Uder ANTOINE
Directeur exécutif
Conseil électoral provisoire
Port-au-Prince, Haïti

MADAGASCAR

Monsieur Hery RAKOTOMANANA
Président
Commission électorale nationale indépendante
Antananarivo, Madagascar

MALI

Général Siaka SANGARÉ
Président du RECEF
Délégué général aux élections du Mali
Bamako, Mali

MAURITANIE

Monsieur Mohameden Ould BAGGA
Membre du Comité directeur
Commission électorale nationale indépendante
Nouakchott, Mauritanie

NIGER

Monsieur Ibrahim BOUBE
Président
Commission électorale nationale indépendante
Niamey, Niger

QUÉBEC

Madame Catherine Lagacé
Secrétaire générale du RECEF
Adjointe au président et secrétaire de la Commission de la représentation électorale

Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec

Monsieur Simon Mélançon
Conseiller en coopération internationale
Directeur général des élections du Québec
Réseau des compétences électorales francophones

Monsieur Simon Couture
Directeur p. i.
Service du Registre, de la coordination et de la conformité des contributions politiques
Directeur général des élections du Québec

RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Madame Marie-Madeleine N'KOUET HOORNAERT
Présidente
Autorité nationale des élections
Bangui, République centrafricaine

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Monsieur Corneille NANGAA YOBELUO
Président
Commission électorale nationale indépendante
Kinshasa, République démocratique du Congo

Monsieur Ayi IDAMBITUO
Conseiller
Commission électorale nationale indépendante
Kinshasa, République démocratique du Congo

ROUMANIE

Monsieur Toma Bogdan COSTREIE
Directeur
Département du contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales
Autorité électorale permanente de Roumanie
Bucarest, Roumanie

Madame Cristina MARES
Conseillère
Direction de la communication et des relations internationales
Autorité électorale permanente
Bucarest, Roumanie

SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE

Monsieur Alberto PEREIRA
Président
Commission électorale nationale

Sao Tomé, Sao Tomé-et-Principe

Monsieur Evaldo DA CRUZ
Conseiller du président
Commission électorale nationale
Sao Tomé, Sao Tomé-et-Principe

SÉNÉGAL

Monsieur Bernard Casimir Demba CISSE
Directeur de la Formation et de la Communication
Direction générale des élections
Ministère de l'Intérieur
Dakar, Sénégal

Monsieur Issa SALL
Commissaire
Commission électorale nationale autonome
Dakar, Sénégal

TOGO

Monsieur Yao DATE
1^{er} rapporteur
Commission électorale nationale indépendante
Lomé, Togo

TUNISIE

Monsieur Anouar BEN HASSEN
Membre du conseil
Instance supérieure indépendante pour les élections
Tunis, Tunisie

Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Monsieur Dominique DELPUECH
Directeur adjoint
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
Paris, France

Monsieur Cyrille ZOGO ONDO
Spécialiste de programme
Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique
Organisation internationale de la Francophonie
Paris, France

Conférenciers et partenaires internationaux

Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français

Monsieur GOUSMANE Abdourahamane
Président de la 4^e Chambre de la Cour des comptes du Niger
Niamey, Niger

Madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU
Présidente
Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin
Cotonou, Bénin

Monsieur Maxime Bruno AKAKPO
Ancien président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin

Monsieur François LOGEROT
Président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de la France et premier président honoraire de la Cour des comptes de la France

Monsieur Veto Boniface GOZE
Magistrat
Chambre des comptes de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire
Abidjan, Côte d'Ivoire

Madame Anastasie Lucie AGNIMEL ADJA
Conseillère référendaire
Chambre des comptes de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire
Abidjan, Côte d'Ivoire

Chaire UNESCO des droits de la personne humaine et de la démocratie

Professeur Nathanaël KITTI
Enseignant et chercheur en sciences politiques
Université d'Abomey-Calavi
Bénin

Professeur Albert TINGBE AZALOU
Professeur de sociologie et d'anthropologie
Université d'Abomey-Calavi
Bénin

International IDEA

Monsieur Nicholas MATATU
Chargé de programme
International IDEA – Afrique et Asie de l'Ouest
Addis-Abeba, Éthiopie

Communauté économique des États de l’Afrique de l’Ouest et Réseau des structures électorales de l’Afrique de l’Ouest

Monsieur Francis OKE
Chef de la division d’assistance électorale
Commission de la CEDEAO
Secrétaire général du RESAO

AWEPA/NIMD

Monsieur Francis LALEYE
Coordonnateur du programme de renforcement : Assemblée nationale et partis politiques
AWEPA/NIMB
Cotonou, Bénin

Centre européen d’appui aux élections

Monsieur Dominique WEERTZ
Expert électoral
Centre européen d’appui aux élections
Conakry, Guinée

Programme des Nations Unies pour le développement

Monsieur Siaka COULIBALY
Représentant résident
Programme des Nations Unies pour le développement
Cotonou, Bénin

Francophonie Bénin

Monsieur Paulin HOUNTONDI
Représentant du chef de l’État en Francophonie
Commission nationale permanente de la Francophonie au Bénin
Cotonou, Bénin

Assemblée nationale du Bénin

Monsieur Éric HOUNDETE
1^{er} vice-président de l’Assemblée nationale du Bénin
Député à l’Assemblée nationale du Bénin depuis 2003

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

Cérémonie d'ouverture

Monsieur Emmanuel TIANDO

Président

Commission électorale nationale autonome du Bénin

Monsieur Dominique DELPUECH

Directeur adjoint

Direction des affaires politiques et de la gouvernance démocratique

Organisation internationale de la Francophonie

Monsieur Erick-Hector HOUNKPE

Créateur

Promoteur des Initiatives Gbadalisa

Général Siaka SANGARÉ

Président du Réseau des compétences électorales francophones

Délégué général aux élections du Mali

Atelier 1 : Concepts, principes et état des lieux en francophonie

Concepts et principes du financement politique et du contrôle des dépenses électorales

D^r Nathanaël KITTI

Enseignant chercheur en sciences politiques à l'Université d'Abomey-Calavi

Le financement des partis politiques : un enjeu électoral d'actualité

Monsieur Francis LALEYE

Coordonnateur du programme de renforcement : Assemblée nationale et partis politiques |

AWEPA/NIMB

État des lieux dans les pays membres du RECEF

Madame Catherine LAGACÉ

Secrétaire générale du Directeur général des élections du Québec et du RECEF

Atelier 2 : Le financement des partis politiques : les sources de revenus

Les sources du financement politique en Afrique

Monsieur Nicholas MATATU

Chargé de programme à l'International IDEA – Afrique et Asie de l'Ouest

Le financement public des partis politiques au Mali : critères d'éligibilité et clés de répartition

Général Siaka SANGARÉ

Président du RECEF et délégué général aux élections du Mali

Les sources de financement des partis politiques et des candidats au Bénin

Monsieur Éric HOUNDETE

1^{er} vice-président de l'Assemblée nationale du Bénin

Député à l'Assemblée nationale du Bénin depuis 2003

Atelier 3 : L'encadrement des dépenses électorales

L'encadrement des dépenses électorales au Bénin

Professeur Albert TINGBE AZALOU

Professeur de sociologie et d'anthropologie à l'Université d'Abomey-Calavi

Les règles des comptes de campagne électorale au Cap-Vert

Madame Maria DO ROSARIO GONÇALVES

Présidente de la Commission nationale électorale du Cap-Vert

L'encadrement des dépenses électorales au Canada

Madame Karine MORIN

Chef de cabinet p. i. et conseillère principale aux affaires internationales à Élections Canada

Atelier 4 : Le contrôle des comptes de campagne et l'application de la loi

Le contrôle des comptes de campagne au Niger

Monsieur GOUSMANE Abdourahamane

Président de la 4^e Chambre de la Cour des comptes du Niger

Le contrôle des comptes de campagne au Bénin

Monsieur Maxime Bruno AKAKPO

Ancien président de la Chambre des comptes de la Cour suprême du Bénin

Professeur à la Chaire UNESCO des droits de la personne et de la démocratie

Université d'Abomey-Calavi

Le contrôle des comptes de campagne et du financement politique en France

Monsieur François LOGEROT

Président de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de la France et premier président honoraire de la Cour des comptes de la France

Atelier 5 : Bonnes pratiques et perspectives d'avenir

Réflexion sur le financement des partis politiques en Afrique

Monsieur Francis OKE

Chef de la division d'assistance électorale de la CEDEAO et secrétaire général du RESAO

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

Monsieur Anouar BEN HASSEN

Membre du conseil de l'Instance supérieure indépendante pour les élections de la Tunisie

Évolution des règles encadrant le financement politique et les dépenses électorales au Québec et perspectives

Monsieur Simon COUTURE

Directeur p. i. du Service du Registre, de la coordination et de la conformité des contributions politiques au Directeur général des élections du Québec

Réseau des compétences électorales francophones

Secrétariat général
Édifice René-Lévesque
3460, rue de La Pérade
Québec (Québec) G1X 3Y5
Canada

recef@dgeq.gc.ca

<http://recef.org>

Le Réseau des compétences électorales francophones est l'un des réseaux institutionnels de l'Organisation internationale de la Francophonie.

