

Le financement des élections et l'aide internationale

Pierre Claver Ndayicariye,

Président de la CENI du Burundi

Introduction

Le financement des élections signifie avant tout le financement de la vie politique et partant celui de la démocratisation du pays.

Au-delà des enjeux des candidats et des partis politiques, au-delà des attentes de la population en général et des électeurs en particulier, les élections intéressent également la communauté internationale qui les considère de plus en plus comme une opportunité d'avoir des institutions légitimes et un outil de prévention des conflits et de stabilisation des sociétés.

Par conséquent, le financement des élections devient un défi ; il suscite des surenchères au niveau des parties prenantes et inspire quelques marges d'action, de manœuvres ou d'influence à certains partenaires techniques et financiers.

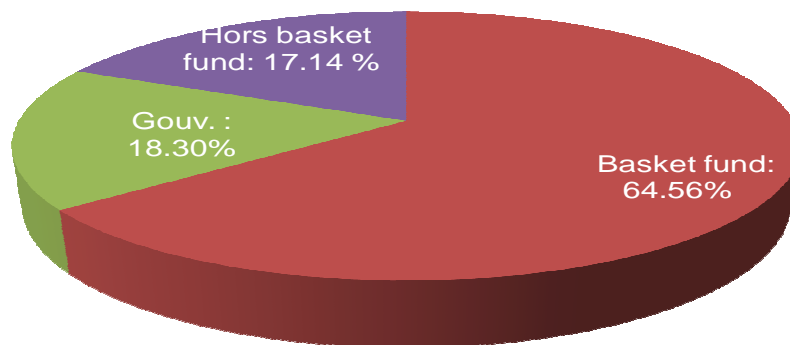
Ainsi, ma brève communication comprend trois parties. La première est intitulée « La démocratie a un coût »(I) ; la deuxième est relative « aux avantages et inconvénients de l'aide internationale » en matière électorale(II) et la troisième et dernière partie donne quelques pistes de réflexion sur « les stratégies de réduction des coûts des élections » (III).

I. La démocratie a un coût

Posons d'abord un principe.

Les élections sont avant tout une affaire nationale. Chaque pays doit en principe être capable de financer ses propres élections. La réalité dans bon nombre de nos pays est malheureusement tout autre.

Cas du Burundi : Budget des élections de 2010



Posons ensuite un constat.

L'organisation des élections est une opération coûteuse. Le coût élevé des élections est en partie influencé par le niveau important de la méfiance entre le pouvoir en place et l'opposition et les exigences de la transparence et de la sécurité du processus électoral.

Le matériel électoral utilisé en Afrique, importé et souvent sophistiqué, est supposé réduire les fraudes électorales. Certaines solutions techniques préconisées par les partenaires extérieurs sont dictées par des agendas de marchés qui ne disent pas leur nom.

Posons enfin une question.

Comment évoluer vers des options qui favorisent la réduction des coûts des élections tout en sauvegardant le caractère transparent, crédible et régulier de celles-ci ? Dans un contexte de rareté de ressources financières, cette question devrait retenir l'attention des Organes de Gestion des Elections du monde francophone et mais aussi celle des partenaires techniques et financiers qui soutiennent les processus électoraux dans nos pays.

Les budgets insuffisants des élections et la baisse des ressources budgétaires externes peuvent, nous le savons, compromettre tous les aspects de l'administration électorale.

Ceci me conduit à lancer un débat sur les avantages et les aspects critiquables de l'aide internationale en matière électorale.

II. Le financement des élections par les bailleurs de fonds

Commençons par les avantages.

Je considère personnellement que l'appui des partenaires techniques et financiers aux processus électoraux constitue un apport appréciable.

a) Quelques avantages de l'aide internationale

- Premièrement : Pour les pays nouvellement engagés dans les processus démocratiques, il s'agit d'un coup de main aux efforts de construction de la démocratie.
- Deuxièmement : Pour les pays sortant de conflits politiques violents, la contribution des partenaires techniques et financiers agit comme un accélérateur d'une transition démocratique longtemps en panne ou d'une trajectoire institutionnelle interrompue par des changements anticonstitutionnels.
- Troisièmement : Dans la situation des processus électoraux de sortie de crise, cette contribution financière de la communauté internationale peut prendre plusieurs formes. Ici je mets en relief ce que je considère comme des aspects positifs.
 - L'assistance technique financée par les donateurs peut relever la qualité de l'administration électorale. Cet appui externe vise généralement à aider le pays à retrouver la normalité constitutionnelle et institutionnelle, à rebâtir la confiance entre les acteurs politiques et à reconstruire le tissu social et économique.

- L'apport des partenaires techniques et financiers renforce la mise en application des standards internationaux dont le but principal est celui de rehausser la liberté, l'équité et l'intégrité des processus électoraux.
- Le transfert des compétences par l'assistance technique peut créer des améliorations durables dans les processus électoraux. Ceci peut passer par le renforcement des capacités des OGE et la promotion du dialogue politique intérieur.
- L'assistance financière coordonnée des donateurs peut combler des vides dans le budget de l'OGE voté par le Gouvernement. Ce financement permet d'améliorer les prestations de l'OGE et d'augmenter sa crédibilité grâce à l'acquisition de nouvelles technologies électorales appropriées.
- Les fonds alloués aux élections sont un effort des contribuables : la bonne gestion de ces ressources passe par des procédures écrites connues des OGE. Ceci est un gage de respect du principe de la traçabilité et de celui de la redevabilité. Dans mon pays, le Rapport de gestion budgétaire et financière est transmis à la fin de chaque mois de mars à la Cour des Comptes de la République du Burundi. Une copie du même Rapport est réservée au Président de la République, au Parlement et au Ministre ayant les Finances dans ses attributions.
- Quand les partenaires techniques et financiers décident d'accompagner la CENI du Burundi, les fonds gérés à travers le fond fiduciaire ou le « Basket fund » servent aussi de canal de communication et de dialogue entre l'OGE et le pays soutenus et les pays contributeurs.
- Dans le cas du Burundi, une équipe de gestion du Projet Elections est logé dans les enceintes de la CENI sous la coordination quotidienne d'un Conseiller Technique Principal recruté par le PNUD. Il s'agit d'une structure qui travaille en étroite collaboration avec la CENI du Burundi et qui rend compte au Comité de Pilotage du Projet Elections, au Comité de Coordination Technique et au plus haut sommet au Comité

Stratégie représenté par les chefs de missions diplomatiques des pays appuyant le processus électoral.

b) Quelques inconvénients

D'emblée, nous devons rappeler que l'aide internationale crée une certaine dépendance.

- La présence d'experts internationaux connectés malgré eux aux entreprises internationales dont le souci premier est de vendre leurs produits peut influencer de façon indirecte l'introduction de technologies électorales nouvelles coûteuses, souvent non durables car mal maîtrisées par les cadres nationaux.
- L'utilisation du matériel électoral onéreux, importé et souvent prohibé sous d'autres cieux est une équation à plusieurs inconnues à intégrer dans les stratégies de réduction des coûts des élections.
- L'aide extérieure utile n'impose pas de solutions techniques inefficaces ou peu appropriées. Toute contribution extérieure qui vient prendre en otage les efforts démocratiques en cours dans un pays et compromettre la promotion d'une culture et d'une pratique électorales authentiques est à décourager.

Ceci étant dit, nous sommes en droit de poser une autre question : Comment financer les élections à coûts réduits ? C'est le troisième aspect de ma communication.

III. Comment financer les élections à coûts réduits ?

La question semble d'emblée compliquée. Mais ensemble, ayons l'audace d'oser quelques pistes de réflexion.

- Primo : Je voudrais rappeler une des faiblesses de la plupart des administrations africaines notamment : il s'agit de l'absence d'un fichier d'état civil fiable qui facilite la confection d'un fichier électoral de qualité irréprochable. Or, l'élaboration du fichier électoral est la rubrique la plus budgétivore du budget des élections. Un investissement important s'impose dans nos pays à ce sujet.
- Secundo : La stabilité du personnel des OGE est un autre créneau sur lequel les pouvoirs publics doivent travailler. Cette question touche celle de la professionnalisation des membres des OGE à

tous les niveaux. C'est en effet dans la stabilité du personnel et la maîtrise des opérations électorales que les pouvoirs publics doivent investir. Ceci a un impact évident sur les capacités de gestion de l'OGE et sur la rationalisation des dépenses.

- Tertio : L'instauration d'une culture de bénévolat est aussi une nécessité. Dans nombre de pays du sud, la période des élections devient une période de spéculation pour les uns et d'emploi pour les autres contrairement aux pays du nord. Cette culture de bénévolat est possible dans les sociétés où les militants ont des convictions idéologiques. Apprendre à servir le processus électoral sans contrepartie financière pour les membres des bureaux de vote et les mandataires des partis politiques est un défi pour notre communauté. Autrement dit, certaines activités non sensibles du processus électoral pourraient être confiées à certains groupes de la population sur la base du volontariat.
- Quarto : Recourir aux matériaux électoraux locaux pourrait contribuer à la réduction des coûts des élections. Ce changement opéré dans le choix du matériel électoral dépendra évidemment de l'adhésion des partis politiques. Certains pays africains ont déjà opté pour l'usage de matériel électoral fabriqué localement (urnes en bois ou en carton papier, isoieurs en paille ou à base de feuilles de banane, isoieurs construits à base de tissu, etc).
- En cinquième lieu : Mettre en mouvement la solidarité entre pays voisins pour échanger le matériel électoral moyennant quelques frais et sous certaines conditions. Le Burundi a prêté des urnes à l'Est de la RD Congo lors des élections de 2006. Ceci est possible entre pays aux processus électoraux décalés.
- Enfin : Créer un « Fonds Elections » au sein de chaque pays à provisionner annuellement par le budget de l'Etat et à alimenter par des contributions volontaires. La CENI du Burundi a proposé cette solution au gouvernement lors de la présentation du Rapport général sur les élections en décembre 2010.

Je voudrais en outre ajouter au débat une question non résolue : celle du financement des partis politiques qui accuse d'énormes faiblesses dans de nombreux pays africains en général et dans mon pays en particulier.

Je crois pourtant que promouvoir la démocratie en Afrique passera par l'adoption de lois contenant des dispositions sur le financement des partis politiques et des candidats.

Pour financer leurs dépenses, les partis politiques disposent, selon les pays, de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'État.

Au Burundi, le financement des élections est réglementé par la loi.

L'article 83 de la Constitution de 2005 stipule :

« Le financement extérieur des partis politiques est interdit, sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi. Tout financement de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationales est interdit. La loi détermine et organise les sources de financement des partis politiques ».

Article 84 de la Constitution de 2005 :

« Aux fins de promouvoir la démocratie, la loi peut autoriser le financement des partis politiques de manière équitable, proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée Nationale. Ce financement peut s'appliquer aussi bien au fonctionnement des partis politiques qu'aux campagnes électorales et doit être transparent. Les types de subventions, d'avantages et de facilités que l'État peut accorder aux partis politiques sont fixés par la loi ».

Le Code électoral en vigueur au Burundi parle dans son article 43 la prise en charge des mandataires des Partis politiques le jour du scrutin.

« Les mandataires désignés par les partis politiques au niveau des bureaux de vote et dûment reconnus par la CENI bénéficient d'une prise en charge dont le montant est fixé et mis à la disposition par la CENI ».

Au cours des élections de 2010, cet article non appliqué faute de budget a créé des frustrations au sein des partis politiques. Certains en ont d'ailleurs fait un prétexte pour critiquer le processus électoral dans lequel ils avaient obtenu peu de score.

Conclusion

Un peuple libre et indépendant doit être en mesure de financer ses élections et ce à tous les niveaux. Cela est-il possible ?

Oui, si les différents gouvernements y mettent une réelle volonté politique et si les leaders des partis politiques sont convaincus de la nécessité d'imaginer en concertation avec l'OGÉ les meilleures stratégies de réduction des coûts.

Sources

- Site : www.aceproject.org/fr
- CENI Burundi, Modules d'évaluation du processus électoral, Bujumbura, 2010
- Constitution de la République du Burundi de 2005
- Code Electoral du Burundi de 2009
- Rapport général sur le processus électoral de 2010
- Loi portant organisation et fonctionnement des partis politiques au Burundi