

# Le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones

EL HADJ MBODJ

*Professeur à la Faculté de droit de l'Université de Dakar*

*Membre de l'ONEL et du Haut Conseil de l'Audiovisuel*

*Directeur de l'Institut des Droits de l'Homme*

Le financement de la vie politique est une préoccupation récurrente des acteurs nationaux et partenaires au développement démocratique dans la mesure où il est de plus en plus admis que la consolidation de la démocratie suppose un renforcement préalable de la capacité d'action des opérateurs politiques et, en particulier les partis politiques par l'élimination systématique sinon l'atténuation des inégalités résultant des disparités à travers l'allocation équitable des ressources publiques d'une part et d'autre part par l'adoption de mesures d'accompagnement visant à assainir les mœurs politiques, à lutter contre certaines dérives liées à l'argent dans ses rapports avec la politique, à lutter contre le financement occulte des partis politiques et, enfin, à faire peser sur les candidats et les partis politiques l'obligation de présenter des comptes annuels bien transparents. Le tout devrait déboucher sur un véritable système de financement régulant en amont les ressources et contrôlant en aval les dépenses des candidats ou/ et des partis politiques afin de moraliser et d'instaurer une obligation de transparence financière des comptes politiques et, par ricochet, une plus grande appropriation citoyenne de la chose politique grâce au patriotisme partisan qu'il peut ainsi cultiver.

Or un état des lieux dans les pays d'expression française permet de constater l'absence d'un système de financement dans nombre de ces démocraties en évolution ; d'où l'urgence de combler cette lacune par l'adoption d'une législation innovante sur le financement de la vie politique fondée sur des principes universels adaptés au contexte spécifique des pays considérés.

## **I.– L'ABSENCE D'UN SYSTÈME DE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE**

Contrairement à nombre de pays développés, entre autres le Canada, la France, la Belgique, le Japon, etc., le financement de la vie politique reste encore une donnée étrangère aux démocraties africaines. Il n'existe qu'un embryon de financement des campagnes électorales qui rend tout à fait légitime l'adoption dans les législations nationales d'un véritable système de financement des activités politiques.

### ***A.– Un financement embryonnaire***

Dans pratiquement tous les pays considérés, la prise en charge des missions liées à la représentation parlementaire ou au déroulement des scrutins est considérée comme ressortissant à l'exercice des prérogatives de souveraineté de l'État. Les parlementaires bien que désignés au premier degré par les partis politiques dont ils sont de fait les porte-parole assument une fonction publique de représentation couverte financièrement par la puissance publique. De même, on considère que l'élection est un moment privilégié de la vie d'un État qui doit prendre en charge tous les frais liés à l'organisation et au déroulement du processus électoral.

Au Sénégal, par exemple, l'Administration est chargée de l'impression et de l'établissement des cartes d'électeur aux frais de l'État (art L.50 du Code électoral). Outre les bulletins de vote, l'impression des documents de propagande et professions de foi des candidats ou listes de candidats est entièrement prise en charge par l'État qui passe commande et règle les imprimeurs eux-mêmes choisis après appel d'offres en présence des partis politiques. Avant l'impression des documents afférents au vote ou à la propagande électorale, un bon à tirer est établi et signé du candidat ou de son mandataire et transmis au ministre de l'Intérieur pour vérification de sa conformité avec la liste des candidats déjà publiée. Une copie de ce bon à tirer est transmise à l'Observatoire National des Élections

(ONEL) qui est la structure chargée de la supervision et du contrôle des opérations électorales et référendaires (art. R.48 du C.E.).

L'État affecte des emplacements spéciaux gratuits aux candidats ou listes de candidats pour placarder leurs professions de foi, circulaires et affiches électorales. Les demandes d'emplacement sont adressées par les représentants des partis politiques au gouverneur, au préfet ou au sous-préfet qui les enregistrent avant de les transmettre aux autorités locales décentralisées. Ces emplacements qui sont également attribués à chaque candidat ou liste de candidats dans l'ordre d'enregistrement des demandes, sont arrêtés par les maires dans les communes et communes d'arrondissement et par les présidents de conseil rural dans les communautés rurales (art. R.45 du C.E.).

S'agissant de la couverture médiatique des activités de campagne, l'article L.58 du Code électoral, la loi électorale interdit le recours à tout procédé de publicité commerciale par voie de la presse, de la radiodiffusion et de la télévision pour contenir les dépenses électorales dans des proportions raisonnables et réduire davantage les injustices résultant de la disparition des moyens financiers des candidats. Seulement, en contrepartie de cette interdiction, les candidats à l'élection présidentielle reçoivent un traitement égal dans l'utilisation des moyens de propagande, notamment un temps d'antenne égal pour les candidats à l'élection présidentielle (art. L.O 119, al.2) et proportionnel pour les listes de candidats aux élections législatives (art L.O.178). En sus du temps d'antenne dont dispose chaque candidat, des débats contradictoires radiodiffusés ou télévisés contradictoires peuvent être organisés à la condition que de telles émissions permettent à chacun des candidats d'intervenir (art. L.O.124).

Les efforts de l'État en matière de couverture des dépenses électorales sont fort appréciables. Toutefois, il devrait accroître son intervention dans la prise en charge financière de certaines dépenses récurrentes liées à la transparence du processus électoral, notamment la prise en charge des représentants des partis politiques dans les différentes commissions d'établissement et de révision des listes électorales, de distribution des cartes d'électeur et dans les bureaux de vote car les partis politiques évoluent dans un environnement financier peu favorable.

Cette prise en charge de certaines opérations du processus électoral ne doit pas occulter l'absence d'un système bien articulé de financement de la vie politique en l'état actuel du développement des démocraties africaines. Des facteurs dirimants peuvent expliquer cet état de fait :

- un facteur économique lié au contexte global du sous-développement qui se traduit entre autres par une rareté des ressources et une hiérarchisation des multiples objectifs assignés aux gouvernants ;
- un facteur sociologique qui prend en considération les phénomènes de la personnalisation et la patrimonialisation du pouvoir qui ne sont pas l'apanage exclusif du centre politique mais qui s'étendent également aux organisations périphériques, surtout aux partis politiques qui, loin d'appliquer les mécanismes démocratiques dans leur fonctionnement interne, apparaissent plutôt comme un moyen de promotion socio-politique ;
- un facteur technique qui interpelle la rationalité de la gestion administrative des services publics intervenant d'une manière ou d'une autre dans le financement de la vie politique, notamment la performance des administrations fiscales qui seront sollicitées pour les dégrèvements fiscaux ou les crédits d'impôt consentis aux donateurs privés.

### ***B.– Vers un financement de la vie politique dans les nouvelles démocraties de l'espace francophone africain***

Le financement 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.

Au cours de la Conférence sur « le bilan de la démocratisation en Afrique », organisée à Libreville par l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF) dont les actes ont été publiés par « Parlements et francophonie », n° 106, nombre de parlementaires avaient insisté sur « la promotion du phénomène partisan » par la mise en place d'un système de « financement publics des partis politiques » (cf. Président Bruno Amoussou du Bénin, p. 26). Le financement est même considérée par Mme Céline Signori, Députée du Québec, comme le cinquième créneau de renforcement de la démocratie à condition toutefois « de trouver une formule qui satisfasse à la fois la capacité de l'État de supporter financièrement les partis politiques dans certaines limites et à certaines conditions, et la nécessité d'équilibrer les chances des participants au jeu électoral », p. 48. La synthèse des travaux de la plénière sur « La démocratisation en Afrique et les processus électoraux » avait mis l'accent sur la nécessité de consolider la démocratie pluraliste par le financement public des partis allant de pair avec le contrôle des dépenses électorales. (cf. Synthèse du Sénateur Jacques Legendre présentée lors de la séance de clôture, p. 111 et s.)

L'appel avait-il été entendu ? Toujours est-il que le financement de la vie politique a été au centre des préoccupations des acteurs nationaux du jeu démocratique.

Des concertations entre les partis politiques ont été organisées à cet effet au Mali qui a d'ailleurs adopté au début du mois de juillet 2000 une loi sur le financement des partis politiques.

Au Sénégal, un médiateur avait été nommé par décret n° 98-657 du 7 août 1998 pour soumettre au Président de la République des recommandations consensuelles sur le contenu d'un statut de l'opposition ainsi que les conditions et modalités du financement des partis politiques par le budget de l'État. La méthodologie arrêtée par le médiateur reposait sur la collecte d'informations brutes émanant des partis politiques à partir de rencontres séparées ou plénières pour recueillir leurs propositions et recommandations afin d'en faire un traitement intégré compte tenu des expériences étrangères (Canada, Province du Québec, France, Japon et celle en cours au Royaume Uni), des contraintes de l'État ainsi que des exigences et aspirations de l'environnement domestique du système.

Le Togo est allé plus loin dans la voie du financement des élections en prévoyant dans sa constitution une budgétisation comme dépenses publiques ordinaires de certaines opérations électorales et en imposant dans sa loi électorale un plafonnement des dépenses électorales et l'obligation pour les partis prenant part aux élections nationales d'établir un compte de campagne.

C'est dire qu'après le défi de plus en plus relevé de la démocratisation des systèmes politiques, les États africains doivent désormais s'engager dans la dynamique de consolidation de la démocratie pluraliste par le renforcement de la capacité d'action des acteurs politiques à travers la définition d'un cadre permettant de leur allouer de manière équitable des ressources publiques et de leur imposer la transparence dans l'acquisition et l'orientation des fonds déployés pour conquérir les suffrages des électeurs. Quels sont les orientations et le contenu de ces réformes visant à garantir la libre expression du pluralisme ?

## II.- LES CONTOURS D'UNE LÉGISLATION INNOVANTE SUR LE FINANCEMENT

Financement ne doit pas rimer avec enrichissement sans cause de dirigeants politiques ou prolifération exagérée des partis politiques. Au contraire, il doit reposer sur des principes solidement établis visant à concilier l'acquisition des ressources à la moralisation du jeu politique pour mieux consolider la démocratie et renforcer l'osmose entre les acteurs politiques et les citoyens.

### 1. La légitimité du financement

Dans les démocraties contemporaines, la qualité du discours politique ne suffit plus pour séduire le cœur des électeurs. Le message politique doit être véhiculé dans les coins les plus reculés et pénétrer l'âme sensible du citoyen où qu'il se trouve. Ces contraintes nouvelles de la démocratie électorale expliquent en amont l'invasion du champ politique par les techniques nouvelles de communication (sondages d'opinion, marketing électorale, campagnes de publicité, frais inhérents au déplacement des candidats, etc.). Autant de dépenses nouvelles qui grèvent lourdement le budget des candidats et des partis que les ressources traditionnelles des partis (cotisations, dons, legs, manifestations récréatives) ne peuvent plus prendre en charge. Le recours à l'aide publique devient alors une nécessité démocratique surtout dans les nouvelles démocraties africaines encore marquées par de profonds déséquilibres structurels qui entraînent dysfonctionnements et perturbations dans le fonctionnement des partis politiques.

En aval, le coût des élections dans les pays en développement soulève des interrogations légitimes sur l'utilisation optimale qui devrait être faite des ressources nationales. Est-il en effet légitime que des sommes colossales soient dépensées dans un contexte général de pauvreté et de rareté des ressources, pour faire élire un candidat alors que les demandes sociales adressées à l'État ne cessent de s'accroître ? Aussi, la hausse vertigineuse des coûts des campagnes électorales ainsi que des frais de fonctionnement des appareils administratifs des partis politiques invite-t-elle à un plafonnement des dépenses électorales afin d'éviter la perversion des élections par l'argent.

Toutes ces interrogations fondent la problématique sur le financement de la vie politique qui intègre les dépenses liées à la représentation politique, aux élections et au fonctionnement quotidien des partis politiques. Ce financement est une vieille revendication des acteurs et observateurs politiques des systèmes politiques africains. Le financement devrait permettre aux acteurs politiques de s'acquitter des missions d'intérêt général qui leur sont dévolues et, en même temps aux citoyens de s'impliquer davantage dans la dynamique politique en s'arrogant un droit de regard sur l'utilisation que les partis politiques pourraient faire des subventions publiques ou contributions privées.

## 2. La prudence législative

Le financement public doit être entendu dans une perspective large dépassant les allocations versées aux candidats ou aux dotations permanentes des partis politiques. Il doit déboucher sur un véritable système régulant en amont les ressources des partis politiques et en aval le contrôle des dépenses des partis afin de déboucher sur une moralisation ainsi qu'une transparence de la gestion des partis et par ricochet sur une plus grande appropriation citoyenne des partis grâce à une grande implication des citoyens dans la vie des partis et dans l'exercice du pouvoir de suffrage. Si en conséquence une législation innovante s'avère indispensable en l'état actuel du développement des démocraties pluralistes africaines, il reste que, comme toute réforme majeure, la prudence doit être de règle car les habitudes ne peuvent être brutalement secouées sans dérégler le système. Au demeurant il est à constater que même dans les démocraties stabilisées, les réformes sur le financement sont toujours en observance, les législateurs se réservant toujours une marge de manœuvre leur permettant, en tant que de besoin, de revenir sur les lois, d'y apporter des retouches ou, si nécessaire, d'abroger purement et simplement les législations non adaptées ou dont l'application risque de créer plus de difficultés qu'elle n'en résout. Ainsi les dons des personnes morales ont été supprimés en France et au Québec alors que la législation fédérale canadienne les a maintenus tandis que le législateur nippon, en votant en 1975 la loi sur le financement des partis politiques, s'est aménagé un délai probatoire pour y apporter des réajustements souhaités, notamment le maintien ou la suppression des dons des personnes morales. Dans tous ces pays, les législations ont très vite révélé leurs insuffisances ou imperfections qui ont rendu indispensable la révision de certaines dispositions inopportunes ou inadaptées. Il a été remarqué un peu partout un mouvement de va-et-vient à partir des principes de base avec comme souci majeur la recherche de la formule la meilleure alliant financement, transparence et stabilité du personnel politique.

## 3. Les objectifs recherchés

Aussi, toute législation sur le financement de la vie politique doit, au-delà des ressources politiques allouées aux acteurs politiques, prendre en considération un certain nombre de paramètres parmi lesquels :

- l'effectivité et la représentativité des partis ;
- l'expression plurielle des courants d'opinion ;
- la clarification des rapports entre l'argent et la politique ; la prise en charge totale ou partielle des dépenses électorales qu'il faudrait définir en se référant soit au critère temporel (période au cours de laquelle la dépense est engagée) soit au critère finaliste (dépense visant à faire élire ou perdre un candidat) ;
- la mise en place d'un dispositif légal permettant de contenir, en les plafonnant, les dépenses électorales, de contrôler les ressources et les dépenses des candidats et des partis politiques, de sanctionner certains travers liés à l'argent et à la politique ;
- les allocations ou subventions publiques, directes ou indirectes, versées par l'État aux partis politiques ;
- la place réservée aux collectivités locales, aux entreprises publiques et autres personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, dans le financement des campagnes électorales ou des partis politiques ;
- les contributions des personnes physiques ou morales privées nationales ou étrangères ;
- le régime des dons et contributions éventuellement assortis de dégrèvements fiscaux ou de crédits d'impôt ;
- la nature de l'organe chargé du contrôle de la gestion des comptes financiers des partis politiques.

Le tout devrait déboucher sur une consolidation et une stabilisation des démocraties pluralistes par un renforcement du « patriotisme partisan » grâce à une plus forte implication des citoyens dans la prise en charge des dépenses des partis, ainsi qu'une moralisation de la politique grâce à la transparence du patrimoine des élus, la lutte contre l'enrichissement personnel, les sanctions à la violation de la législation sur le financement. Toute loi sur le financement n'est efficace que si elle contribue à créer un consensus social en faveur d'une démocratie saine.

## 4. Les principes du financement

Ce financement public doit obéir à certains principes :

- il doit émaner de l'État qui doit être la seule personne publique à pouvoir octroyer des fonds publics aux partis ; ce qui rend illicite tout financement provenant des collectivités locales, des entreprises publiques ;

- il doit tenir compte des moyens financiers de l'État et ne pas être onéreux pour les contribuables ;
- l'État doit respecter la liberté d'organisation des partis et ne pas intervenir dans la destination des fonds alloués aux partis en se gardant, par exemple de donner une affectation spéciale à la subvention accordée aux partis politiques ;
- le financement doit être facultatif ; il serait imprudent de l'imposer à tous les partis car un parti peut être contre le principe même du financement public ;
- le financement doit être limité car un financement intégral peut détourner les partis de leurs militants, sympathisants ou autres donateurs et leur faire perdre toute motivation dans la quête de ressources financières privées ; il ne faut pas courir le risque de voir émerger des « partis-fonctionnaires » assurés de toucher des rentes garanties quelle que soit la conjoncture politique ;
- le financement doit garantir l'égalité des chances entre les partis politiques et reposer sur des bases de calcul très simples guidées par le principe de la représentativité électorale et/ou parlementaire ;
- le financement doit déboucher sur une moralisation de la vie politique ; il ne doit pas conduire à une prolifération de micro-partis ou réduire le parti politique à « une agence unipersonnelle de promotion sociale » (cf. Président Bruno Amoussou du Bénin, discours d'ouverture de la Conférence de Libreville, p. 24) ;
- enfin, il faudrait revoir le caractère absolu de l'interdiction qui frappe les contributions émanant de l'étranger ou des étrangers vivant dans les États considérés. Dans les faits, les fondations ou autres institutions étrangères sont présentes dans le débat politique en soutenant financièrement certains partis politiques. Alors, pourquoi ne pas mettre le droit en adéquation avec les faits en autorisant et en insérant ce type de financement dans un cadre alliant transparence et égalité de traitement des partis politiques ? Les États pourraient alors créer un fonds d'aide aux partis politiques qui serait alimenté, entre autres, par les contributions étrangères ou bien tenir compte de la liberté de choix des partenaires en autorisant et en soumettant à un plafonnement les contributions des personnes physiques ou morales étrangères

En définitive, le financement des partis politiques est, de nos jours, la valeur démocratique la mieux partagée des démocraties contemporaines. Ainsi que le relève la députée du Québec, Mme Céline Signori, le financement est de nos jours « un secteur important de coopération à développer » (*op. cit.*, p. 48). Les États africains sont alors à la croisée des chemins car si le financement peut au départ déréguler les systèmes politiques, à l'arrivée elle débouche sur une plus grande affectivité des citoyens à l'égard des acteurs du jeu politique car l'expérience montre que dans tous les pays où le financement est de rigueur la participation aux élections est généralement très élevée en raison certainement de l'appropriation citoyenne des partis politiques qu'il cultive à terme.