



Initiative sur le Financement des Partis Politiques en Afrique

L'Argent en Politique

Encourager la Recherche de Solutions en Afrique

Les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la démocratie. Ils cumulent des intérêts divers, offrent une structure pour la participation politique et formulent des options politiques sur des questions d'importance nationale. Afin d'accomplir ces tâches, les partis politiques ont besoin d'argent pour: mobiliser les sympathisants pendant les campagnes et entre les élections; établir et maintenir des bureaux et des structures administratives; mener des recherches sur des thèmes et des politiques; et communiquer avec leurs membres et le public.

Une série de scandales politiques à travers le monde nous a permis de ne pas oublier que l'argent peut aussi être utilisé pour distordre le processus politique. Ces scandales ont soulevé des questions sur le pouvoir de l'argent d'influencer les résultats politiques et de permettre de remporter des contrats publics, voire même d'obtenir l'immunité judiciaire. Dans certains cas, les décisions internes aux partis, telles que les procédures de nomination aux postes publics et dans le parti sont déterminées par l'argent au lieu d'un processus transparent et démocratique. Dans les pays développés comme dans les pays en développement, des inquiétudes persistent quant au lien entre la corruption et les pratiques de financement des partis. Certaines pratiques de financement des partis peuvent aussi noyer les voix des plus pauvres, minant l'un des concepts centraux de la démocratie: le principe d'un individu, une voix. Lorsque l'argent joue un rôle si déterminant en politique, la confiance du public dans le processus politique est érodée et les politiques en faveur des intérêts des membres les plus vulnérables de la société s'en trouvent réduites.

Dans les démocraties anciennes, les représentants des partis politiques, les groupes civiques et les élus soucieux du besoin de réforme ont cherché à résoudre ce problème majeur de diverses manières. Certains réformateurs se sont tournés d'instinct vers des initiatives légales, mais ces dernières n'offrent qu'une solution incomplète. Les modèles de réforme les plus réussis incluent une combinaison de réformes légales, d'application adéquate des lois, d'engagement des partis politiques pour les réformes internes, ainsi que de contrôle et de communication de résultats par les groupes civiques et autres groupes de vigilance.

Avec le retour de la démocratie multipartite en Afrique, de nombreux Etats ont rejoint la communauté des pays prêts à s'attaquer à la question épineuse de la corruption et du financement des partis. Tandis que certains pays sur le continent ont prévu le financement public des partis dans leur constitution adoptée dans les années quatre-vingt-dix, d'autres espèrent maintenant introduire les subventions publiques afin d'atténuer le rôle des riches et des grandes entreprises, et de diminuer la dépendance des partis vis-à-vis des sources de financement illégitimes ou illégales. Quelques pays ont essayé le financement public et cherchent maintenant d'autres moyens de compenser les limites de leur système actuel en améliorant la transparence du financement privé, en examinant le mode d'inscription et de gestion de leurs partis et en encourageant fortement les partis à renforcer la démocratie interne.

En plus des efforts propres aux pays, les organismes régionaux du continent reconnaissent de plus en plus le besoin de trouver des solutions appropriées à l'impact négatif de l'argent en politique. L'article 10 de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption demande aux pays signataires de garantir la transparence du financement des partis. Dans un récent rapport – « L'Afrique sur la voie de la bonne gouvernance » – la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique (www.uneca.org) lance un appel pour des mesures visant à empêcher les partis politiques africains d'être « pris en otage par les riches et les puissants ». Dans le cadre du nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, le second objectif du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) inclut « une concurrence politique périodique et la possibilité de choix ». Le questionnaire du MAEP qui sert de référence pour évaluer les pays demande aux répondants d'examiner « les membres, les politiques et la répartition des ressources des partis politiques », offrant donc la possibilité d'incorporer les questions de financement des partis dans le processus d'examen. En travaillant à ces buts, l'Afrique espère profiter des succès et des échecs d'autres régions et surtout tirer les leçons des efforts de réforme entrepris sur le continent.

Dans le cadre de l'initiative sur le financement des partis politiques en Afrique (IFPPA), le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) appuie les efforts de groupes civiques au Ghana, au Kenya, au Sénégal et en Afrique du Sud afin d'intensifier la prise de conscience des besoins d'un financement des partis transparent et responsable, et de promouvoir les réformes appropriées aux contextes nationaux respectifs. Il reste à espérer que les leçons tirées des quatre projets pilotes vont alimenter les efforts entrepris ailleurs sur le continent. Vous trouverez ci-dessous une brève description des activités des partenaires de l'IFPPA dans chaque pays.



GHANA

Au Ghana, les leaders des partis politiques demandent depuis longtemps le financement public des partis, mais peu de recommandations concrètes ont été formulées sur la manière de financer, de gérer et de distribuer ces subventions. La mobilisation du public sur ces questions de financement des partis a bénéficié d'encore moins d'efforts. La législation existante exige des partis qu'ils divulguent leurs dépenses et leurs sources de financement, et interdit les sources de soutien étrangères. Malheureusement, cette législation est très faiblement mise en vigueur, ce qui laisse supposer que les stratégies de renforcement de l'application des lois doivent faire partie de discussions plus approfondies sur la réforme. Avec le soutien de NDI via l'IFPPA, le *Ghana Center for Democratic Development* (CDD, www.cddghana.org) travaille à élargir le débat sur la réforme du financement des partis. Une étude récente menée par le centre a contribué à expliquer comment le Ghanéen moyen perçoit les partis politiques et leurs problèmes de financement. L'étude a sondé 700 Ghanéens sélectionnés au hasard, ainsi que 90 représentants de l'élite (représentants des partis politiques, journalistes et fonctionnaires) dans tout le pays. Les résultats incluent les points suivants:

- large majorité (80 pour cent des personnes interrogées dans le sondage) préoccupée par la corruption au sein des partis politiques;
- un nombre étonnamment élevé (54 pour cent) ont indiqué que la principale motivation derrière les dons aux partis politiques est l'espérance de bénéfices individuels;
- le pays est divisé sur la question du financement public aux partis, avec 53 pour cent des répondants en faveur de subventions;
- lorsque les personnes sondées ont été interrogées sur le mode de financement des subventions publiques (via une augmentation d'impôts ou un pourcentage du budget national), aucune des options proposées n'a rallié le soutien de la majorité de l'échantillon; et
- le public demande en majorité (79 pour cent des répondants) la divulgation des sources de financement des partis.

Les résultats de l'enquête ont été distribués dans tout le Ghana et ont généré une attention soutenue dans la presse. A partir de ces résultats, le CDD a recommandé:

- sensibilisation accrue du public afin d'améliorer la compréhension du rôle et de la fonction des partis politiques et de corriger les mauvaises perceptions les plus répandues;
- Les partis doivent envisager des réformes internes pour améliorer la transparence de leur fonctionnement et la confiance du public; et
- Action pour limiter les abus du parti au pouvoir, afin d'égaliser les chances de tous les partis politiques.

Le CDD a parrainé cinq forums publics autour de ces questions. Des plans sont en cours pour parrainer une table ronde des partis prenantes afin de discuter des implications financières du financement public des partis politiques.

KENYA

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, les parlementaires kenyans et les militants civiques demandent des réformes du financement des partis politiques. Des problèmes tels que les abus du parti au pouvoir et l'utilisation de biens mal acquis pour financer les activités politiques pendant l'ère Moi ont conduit les réformateurs à demander le financement public afin d'égaliser les chances pour tous et de réduire la dépendance des partis vis-à-vis de sources de financement corrompues. A partir de 1999, une série de forums parrainés par le *Center for Governance and Democracy* (CGD) a alimenté le développement d'un projet de loi visant à réglementer la création, l'administration et le décaissement

Chaque Etat partie adopte les mesures législatives et autres mesures pour: (a) prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques; et (b) intégrer le principe de transparence dans le financement des partis politiques.

-
- *Article 10, Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.*
-



du financement public des partis politiques. En dépit d'une motion présentée au parlementaire kenyan par le député Musikari Kombo, alors membre de l'opposition, aucune action n'a été entreprise par la législature. La victoire de la *National Rainbow Coalition* (NARC) aux élections de 2000 a conduit à la nomination de certains des partisans clés des réformes anti-corruption au gouvernement. De plus en plus, la question du financement des partis fait partie intégrante des discussions sur la réforme du système politique du pays. Un projet de constitution actuellement à l'examen prévoit des subventions publiques.

Avec le soutien de l'IFPPA, le CGD a parrainé une série de tables rondes afin d'élargir le débat sur la meilleure manière de résoudre les problèmes de financement des partis au Kenya. Les participants à ces événements ont reconnu que la réforme du financement des partis doit faire partie d'une discussion plus large sur la manière de promouvoir des partis politiques plus responsables et plus démocratiques. La série d'ateliers organisée par le CGD a culminé en un forum des parties prenantes en août 2004 où des représentants des partis politiques, de l'administration des élections et de la société civile ont examiné les résultats des activités du CGD et ont formulé des propositions de réforme. Les recommandations du forum incluent les points suivants: la législation sur le financement des partis doit prévoir des subventions publiques, ainsi que la transparence du financement privé; les groupes de la société civile doivent engager de façon constructive les partis politiques dans le mouvement de réforme; et la réforme du financement des partis doit être considérée comme un effort de réforme de tout le système politique afin de rendre ce dernier plus transparent et plus responsable vis-à-vis du public. Tandis que la *Kenya Law Reform Commission* développe un nouveau projet de loi régissant l'inscription et le financement des partis politiques, le CGD et d'autres groupes civiques montent une campagne de plaidoyer afin de garantir que les recommandations du forum sont reflétées dans le projet de législation. Le CGD a aussi parrainé des recherches pour évaluer dans quelle mesure l'argent a influencé les procédures de désignation des candidats pour les partis au Kenya.

« Il devient maintenant évident qu'il est nécessaire non pas d'ostraciser l'argent de la politique, mais plutôt de vérifier que l'argent est utilisé en toute transparence dans le domaine politique. Cela peut être possible uniquement si les sources d'argent en politique sont connues et leur utilisation bien documentées, et de ce fait, responsable... Les citoyens doivent modifier leur état d'esprit et celui de leurs leaders politiques aussi. Les dirigeants politiques doivent éviter de corrompre les électeurs et doivent apprendre à se battre lors des élections sur des projets de société et non pas sur l'ethnicité et/ou le régionalisme. De même, les citoyens doivent cesser de s'offrir au plus offrant...pour que ce changement se produise, les organisations de la société civile doivent collaborer afin de sensibiliser les citoyens au problème et de les éduquer quant aux solutions possibles. Les partis politiques doivent aussi réformer leurs structures et pratiquer la démocratie interne. »

- Musikari Kombo, Ministre du développement local, Kenya, et membre du comité consultatif de l'IFPPA.

SENEGAL

En dépit d'une étude de 1999 sur la réforme du financement des partis commandée par M. Diouf, le président d'alors, les progrès vers une réforme du financement des partis au Sénégal n'allaient nulle part jusqu'à récemment. En juin 2004, le président Wade, à la surprise de tous, a annoncé son intention d'introduire le financement public des partis politiques d'ici 2005. Tout en se félicitant de cette initiative, El Hadj Mbodj, l'expert sénégalais du financement des partis qui est le professeur d'université auteur du rapport de 1999, a recommandé que de telles réformes soient précédées d'un grand débat public sur les solutions aux problèmes de financement des partis du pays. Les activités du Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI, www.radi-afrique.org) visent à contribuer à un tel processus.

Le RADI parraine une série de discussions diffusées à la radio sur divers aspects du financement des partis au Sénégal. Les programmes passent sur les stations locales et permettent l'échange d'idées ainsi que l'éducation du public sur les avantages et les désavantages du financement public, les liens entre la corruption et les pratiques de financement des partis, la qualité de la gouvernance et le changement constant des loyautés politiques pratiqué par plusieurs personnalités Sénégalaises, une pratique surnommée transhumance. D'après de nombreux Sénégalais, l'argent et le désir d'obtenir l'immunité judiciaire sont parmi les principales motivations à l'origine de cette pratique. Ils se soucient aussi de la façon dont cette pratique mine la confiance dans les partis politiques et l'appréciation de leur valeur institutionnelle. Le RADI mène aussi un sondage sur les perceptions du public par rapport aux partis politiques sénégalais et à leur financement. A travers une étude de 700 citoyens en âge de voter sélectionnés au hasard et des interviews de représentants des partis politiques et de la société civile, le réseau recueille les opinions du public sur des questions



telles que la perception de l'argent comme jouant un rôle déterminant en politique au Sénégal, l'introduction ou non de subventions publiques et, le cas échéant, la manière de distribuer les fonds. Les résultats seront partagés avec la Commission présidentielle créée pour modeler la proposition de financement public du gouvernement. Le réseau prévoit aussi de parrainer une table ronde où les diverses parties prenantes peuvent discuter des résultats du sondage, des efforts d'autres pays en matière de réforme du financement des partis, et formuler des recommandations pour alimenter les travaux de la Commission présidentielle et, en fin de compte, la législation anticipée.

AFRIQUE DU SUD

En dépit de l'introduction du financement public des partis politiques en 1994, des préoccupations continuent à exister quant à la corruption possible causée par les sources de financement des partis privées et non divulguées. Les problèmes soulevés jusqu'à présent en Afrique du Sud sont bizarrement similaires à ceux présents dans d'autres pays africains qui considèrent les subventions publiques comme une solution possible aux problèmes de financement de leurs partis: par exemple, d'après certains observateurs, des dons auraient influencé le gouvernement pour l'octroi de contrats et de permis de développement, et le processus politique a été pris en otage par les riches. Même si les premiers efforts d'inclure des clauses de divulgation dans la loi sur la prévention de la corruption se sont soldés par un échec, des groupes de la société civile tels que l'*Institute for Democracy in South Africa* (IDASA, www.idasa.org.za) continuent à demander des réformes. Dans une récente étude menée grâce au soutien de l'IFPPA, l'IDASA a découvert une demande énorme du public (87 pour cent des répondants) pour une plus grande transparence des dons privés aux partis politiques. Dans sa grande majorité (81 pour cent), le public demande la réglementation des dons privés aux partis politiques. Aussi avec le soutien de l'IFPPA, l'IDASA a produit un programme diffusé à la radio – L'argent en politique – qui justifie le changement. Des représentants soucieux de réforme des partis politiques, du secteur des entreprises et de la société civile ont contribué à ce programme qui a été distribué à un réseau de stations de radio locales dans tout le pays avec une audience globale d'environ 1 million de Sud-africains.

Dans un pays comme l'Afrique du Sud où l'inégalité est si flagrante, le fait de permettre aux riches d'acheter de l'influence en effectuant des dons secrets aussi élevés qu'ils le souhaitent, peut noyer les voix de ceux qui sont incapables d'acheter de l'influence ...Le droit des citoyens à l'égalité doit signifier que tous les groupes, y compris les pauvres et les marginalisés, doivent bénéficier des mêmes chances d'influencer le processus politique.

- Judith February, Service du contrôle et des informations politiques, IDASA.

Un aspect innovateur du travail de l'IDASA se révèle dans ses efforts d'engagement des entreprises sur le besoin de réforme. L'une des principales cibles des activités de lobbying de l'IDASA a été le programme de responsabilité sociale de la JSE (Bourse de Johannesburg), dont l'une des initiatives est l'indice des investissements responsables du point de vue social (SRI). En vertu de cette initiative, une liste de critères est établie par les entreprises de l'indice des valeurs boursières de la JSE. Toutes les entreprises partagent l'engagement de l'indice vis-à-vis d'un triple résultat (environnement, durabilité économique et sociale) et des pratiques de bonne gouvernance capables d'être mesurées. Les entreprises qui répondent à ces critères sont listées sur l'indice SRI – une liste d'entreprises qui attireraient des investisseurs à la recherche de transactions responsables sur le plan social. Cinquante et une entreprises se sont qualifiées pour le premier indice SRI, publié en mai 2004, dont de grandes entreprises telles que ABSA Group, AngloGold Ashanti, Standard Bank Group et Telkom SA, ainsi que des petites et moyennes entreprises. Même si la participation est volontaire, l'indice SRI a de plus en plus d'influence et de nombreuses entreprises choisissent d'être évaluées en échange du prestige d'obtenir une place sur l'indice. L'IDASA a récemment obtenu l'ajout d'un nouveau critère sur la liste: «Divulgation régulière, claire et complète des faits majeurs concernant l'entreprise, y compris ses objectifs et ses performances vis-à-vis de ces objectifs, ainsi que les sujets d'intérêt public, tels que les dons aux partis politiques». Ce nouvel ajout sera utilisé dans le deuxième processus de qualification pour l'indice SRI qui est actuellement en cours. Travaillant avec des entreprises intéressées par la réforme, l'Institut poursuit des efforts d'élargissement du soutien du secteur privé en faveur de la divulgation volontaire ou obligatoire des dons aux partis.

L'Initiative sur le financement des partis politiques en Afrique est financée par le Department for International Development du Royaume Uni. Pour de plus amples informations, veuillez contacter Sef Ashiagbor, responsable de programmes à: sefaktor@ndi.org ou NDI, 2030 M Street NW, 5th Floor, Washington, DC 20036.