

UNIVERSITE CHEIKH ANTA DIOP DE DAKAR



ECOLE DOCTORALE SCIENCES JURIDIQUES, POLITIQUES, ECONOMIQUES ET
DE GESTION



FACULTE DE SCIENCES JURIDIQUES ET POLITIQUES

Année: 2022

N° d'ordre : 000501

FORMATION DOCTORALE : Institutions Gouvernance démocratique et Politiques
publiques(IGD2P)

THÈSE DE DOCTORAT

Présentée par : Seydou YALCOUYÉ

Sujet :

**Gouvernance démocratique et financement des partis politiques :
enjeux, contraintes et cadre juridique. Cas du Mali et du Sénégal.**

Soutenue publiquement le 05/01/2022 devant le jury composé de :

Président : Pr Ismaïla Madior FALL (Professeur titulaire de Droit public et science politique, UCAD)

Rapporteurs :

- Pr. Abdou Rahmane THIAM (Maître de conférences, agrégé de science politique, UCAD)
- Pr. Papa Samba N'DIAYE (Maître de conférences, agrégé de science politique, UGB)
- Pr. Boubacar BA (Maître de Conférences, agrégé de Droit public, UCAD)

Examineur : Pr. Bakary CAMARA (Professeur titulaire d'Histoire du droit et des institutions, USJPB, Bamako-Mali)

Directeur de thèse : Pr. Alioune Badara DIOP (Maître de conférences, agrégé de science politique, UCAD).

AVERTISSEMENT

« L'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs ».

DEDICACE

Je dédie cette thèse à mes parents : mon père feu Oumarou YALCOUYÉ et ma mère Djénéba YALCOUYÉ.

REMERCIEMENTS

Avant tout propos, je rends grâce à Dieu de m'avoir donné la santé et le courage qui m'ont permis de réaliser cette thèse. Je remercie mon Directeur de thèse sans qui ce travail n'aurait aucun sens : je veux nommer le Pr Alioune Badara DIOP. Il m'a accompagné avec franchise et clairvoyance dans la réalisation de cette thèse. Même si au départ, sa rigueur me semblait être exagérée, à cause de ses reproches et critiques sans indulgence (donc objectifs) lors de nos différents échanges, j'avoue aujourd'hui, sans complaisance aucune, que je n'ai aucun sentiment de regret de lui avoir confié la destinée de ce travail. Parce qu'à la fin de notre travail, nous pouvons sans risque d'être démentis, confirmer que sa rigueur n'était que scientifique. Et si c'était à refaire, je n'hésiterais pas à lui confier à nouveau, la conduite d'une telle aventure pleine d'obstacles.

Je remercie infiniment et très sincèrement le Professeur El Hadji MBDJ pour les conseils, l'entretien et surtout pour la documentation. Votre rencontre m'a permis de renouveler ma détermination afin d'arriver au bout de mon engagement pour cette thèse. Cher Professeur, je vous en serai très reconnaissant. J'adresse mes remerciements sincères au Pr Ismaïla Madior FALL, pour les multiples entretiens qu'il m'a accordés malgré son agenda chargé, et surtout pour la documentation qu'il m'a offerte. Cher Professeur, vous m'avez ainsi donné le goût de la recherche et je vous en remercie. Mes remerciements vont aussi à l'endroit de ces grands "professeurs" – maliens comme sénégalais - qui furent à la fois mes enseignants et références tout au long de mon cursus universitaire. Les connaissances que vous m'aviez transmises m'ont permis d'être à ce stade de recherche. Donc soyez-en remerciés. Je remercie tous les membres du jury d'avoir accepté d'y siéger. Et c'est un honneur pour moi d'avoir comme Président du jury le généreux et sage Pr. Ismaïla Madior FALL qui a été à la fois notre chargé de cours de Politique comparée en master2 à l'UCAD et membre du jury lors du test de notre inscription en thèse. Mes salutations et remerciements très sincères vont à l'endroit du personnel de la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali, notamment à M. Kloussama GOÏTA (président), à M. Ismaïla DOUYON sans oublier M. Abdoulaye SOW (tous conseillers) pour leur disponibilité, courtoisie et entretiens qu'ils m'ont accordés. J'adresse mes remerciements très sincères aux Docteurs Youssouf KAREMBÉ, Allaye NIANGALY, Kadari TRAORÉ et à Moussa DOUMBO pour tout le sacrifice que vous avez consenti pour ma cause. C'est aussi l'occasion de dire merci à tous les personnels des départements ministériels maliens et sénégalais qui ont bien voulu m'accorder des entretiens et donner de documentations au cours de mes recherches doctorales. Mes remerciements sincères

vont à l'endroit de tout le personnel de la Direction générale des Élections (DGE) du Sénégal pour sa disponibilité sans failles ; sans oublier celui de la Délégation général aux Élections (DGE) du Mali ; plus particulièrement à son Délégué général - Général Siaka SANGARE – pour les multiples entretiens, conseils et surtout pour la documentation. Mes sincères remerciements vont à l'endroit de l'honorable Soumaïla CISSE, non moins chef de file de l'opposition du Mali (pendant la rédaction) et président du parti politique (URD) pour les entretiens, les conseils, les gestes d'encouragement et la documentation. Étant toujours dans les mains de ses ravisseurs (pendant la rédaction) depuis le 25 mars 2020, nous réitérons nos prières pour son retour en famille sain et sauf. Nous remercions infiniment Dr Amadou KEITA, universitaire et ancien Directeur de l'École nationale d'Administration du Mali, Pr Issa N'DIAYE, universitaire et ancien ministre, Dr Bréma FOMBA, universitaire, Dr Housseyni COULIBALY et feu Dr Témoré TIOULENTA, ancien membre du Comité de relecture de la Loi électorale et de la Charte des partis politiques, pour les entretiens extrêmement instructifs qu'ils m'ont accordés. Comme beaucoup d'autres jeunes chercheurs maliens soucieux du devenir du Mali, nous n'avons pas, non plus, regretté d'avoir fait votre connaissance. A cette liste il faut ajouter Maître Mountaga TALL, ancien ministre et actuel président du parti CNID-FYT, M. Moussa MARA, ancien premier ministre et actuel président du parti YELEMA, M. Modibo SIDIBE, ancien premier et actuel président du parti FARE, M. Daba DIAWARA, ancien ministre et actuel président du parti PIDS, M. Zoumana SACKO, ancien premier ministre et actuel président du parti CENAS-FASO HERE, Pr Ali Nouhoum Diallo, ancien président de l'Assemblée nationale et cadre du parti ADEMA/PASJ, Sidi CAMARA, cadre du parti PARENA, les cadres du parti MIRIA, la liste est longue, pour les entretiens que vous m'avez accordés. Je remercie Dr Makan Moussa SISSOKO, universitaire et conseiller particulier du président de l'Assemblée nationale du Mali (5^{ème} législature) non moins cadre du parti ADEMA/PASJ; sans oublier Dr Moumouni SOUMANO de la Fondation CMDID, pour leurs conseils, entretiens, documentations et encouragements. Je remercie tous les partis politiques maliens et sénégalais pour les entretiens qu'ils m'ont accordés, sans oublier les conseils et documentations sans lesquels le résultat de ce travail n'aurait aucun sens. C'est aussi le moment de saluer très sincèrement des structures comme : ORFED (Mali), NDI (Mali), CMDID (Mali), ONG 3D (Sénégal), Forum civil sénégalais (section sénégalaise de Transparency International), la RADDHO (Sénégal)...., pour leur disponibilité et surtout leur intérêt accordé aux chercheurs de notre catégorie afin de mener une lutte commune pour la consolidation démocratique.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACI : Agence de Cessions immobilières

ACT : Alliance pour la Citoyenneté et le Travail

ADMA-PASJ : Alliance pour la démocratie au Mali-Parti africain pour la solidarité et la justice

AFP : Alliance des Forces du Progrès

AMRTP : Autorité Malienne de Régulation des Télécommunications/TIC et des Postes

AN-RM : Assemblée nationale de la République du Mali

APCAM : Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali

APR : Alliance pour la République

AQMI : Al-Qaïda au Maghreb islamique

av. J.C. : Avant Jésus-Christ

C C : Conseil constitutionnel

CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEFA : Comité Européen pour la Formation et l'Agriculture

CENAS-FASO HERE¹ : Convergence Nationale pour une Afrique solidaire-Nation paisible

CENTIF : Cellule nationale de Traitement des Informations financières

C.E.R.A.P. : Cercle d'Études et de Réflexion sur le Rôle de l'Argent en Politique

CFA : Communauté Financière africaine

CGT : Confédération générale du Travail

CMDID : Centre malien du Dialogue inter-partis et la Démocratie

CMDT : Compagnie malienne pour le développement du textile

CNID-FYT : Congrès National d'Initiative démocratique « Faso yiriwa ton² »

CNPP/PSD : Convention nationale des Patriotes progressistes/ Parti social-démocrate

CODEM : Convergence pour le développement du Mali

CPC : Convergence pour le Changement

CREDILA : Centre de Recherche, d'Études et de Documentation sur les Institutions et les Législations africaines

DGAT : Direction générale de l'Administration territoriale

DGCE : Direction Générale du Contentieux de l'État

¹ Faso hère : Terme Bambara qui désigne le bonheur de la patrie.

² Faso Yiriwaton : Terme Bambara qui désigne une association ou un groupement pour le développement de la patrie.

DGE : Délégation Générale aux Élections (Mali)
DGE : Direction Générale des Élections (Sénégal)
DNI : Dialogue national Inclusif
ENEA : École nationale d'économie appliquée
FAD : Front africain pour le Développement
FARE : Forces Alternatives pour le Renouveau et l'Émergence
FM : Frequency modulation (Modulation de Fréquence).
GAFI : Groupe d'Action financière
GIABA : Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest
GTYP : Groupe de Travail sur les Typologies
IBK : Ibrahim Boubacar KEITA
INCSR : International Narcotics Control Strategy Report
L.G.D.J. : Librairie générale de droit et de jurisprudence
LBC/FT : Lutte contre le blanchissement/Financement du Terrorisme
LDR : Les Démocrates Réformateurs
LSS : Libéralisme social Sénégalais
M. : Monsieur
MATCL : Ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales
MEF : Ministère de l'Économie et des Finances
MINUSMA : Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MIRIA : Mouvement pour l'Indépendance, la Renaissance et l'Intégration africaine
MISMA : Mission internationale de soutien au Mali
MPR : Mouvement patriotique pour le renouveau
MUDJAO : Mouvement pour l'Unité et le Djihad en Afrique de l'Ouest
N.D.I. : Institut National Démocratique
N° : Numéro
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement économiques
OHVN : Office de la Haute Vallée du Niger
ONG : Organisation non gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
ONUDC : Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime

ORFED : Organisation de réflexion, de formation et d'éducation pour la démocratie et le développement

ORSG : Observatoire Régional de la Santé de Guyane

ORTM : Office de Radiodiffusion Télévision du Mali

P. : Page

PAI : Parti africain de l'Indépendance

PARENA : Parti pour la Renaissance nationale

PCF : Parti communiste français

PCTSP : Président du Comité de transition pour le salut du Peuple

PDCR : Parti pour la Démocratie, la citoyenneté et la République

PDS : Parti Démocratique sénégalais

PIB : Produit Intérieur brut

PIDS : Parti de l'indépendance, de la démocratie et de la solidarité

PIT : Parti de l'indépendance et du travail

Pr : Professeur

P-RM : Président de la République du Mali

PS : Parti socialiste

PUR : Parti de l'Unité et du Rassemblement

R.A.D.I. : Réseau africain pour le Développement Intégré

RADDHO : Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme

RDA : Rassemblement Démocratique africain

RDC : République Démocratique du Congo

RFP : Rassemblement du peuple français

RpDM : Rassemblement pour le Développement du Mali

RPM : Rassemblement pour le Mali

SADI : Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance

SARL : Société à Responsabilité Limitée

SFIO : Section française de l'Internationale Ouvrière

SG : Secrétaire général

TA : Tribunal Administratif

TV : Télévision

TVA : Taxe sur la valeur ajoutée

UCAD : Université Cheikh Anta DIOP

UDD : Union pour la démocratie et le développement

UDPM : Union démocratique du peuple malien

UEMOA : Union Économique et Monétaire ouest-africaine

UGTAN : Union générale des travailleurs d'Afrique noire

UNDR : Union nationale pour la démocratie et le renouveau

URD ; Union pour la République et la Démocratie

URSS : Union des Républiques socialistes Soviétiques

US RDA : Union soudanaise-Rassemblement Démocratique africain

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
PREMIERE PARTIE :	70
LA NON MAITRISE DES RESSOURCES PRIVEES DES PARTIS POLITIQUES PAR LES AUTORITES COMPETENTES, UNE REALITE SENEGALAISE ETMALIENNE	70
TITRE I : Les handicaps socioculturels.....	73
Chapitre I : La culture du non-respect des textes en vigueur.....	74
Chapitre II : Le faible taux de bancarisation.....	154
TITRE II : Les lacunes juridico-institutionnelles	205
Chapitre I : La défaillance des dispositifs existants face à la gestion des ressources privées des partis politiques	206
Chapitre II : Les vides juridico-institutionnels relatifs à la gestion des ressources privées des partis politiques	252
SECONDE PARTIE :	291
LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, UN DEBAT TOUJOURS INACHEVE AU MALI ET AU SENEGAL	291
TITRE I : La manifestation d'une victoire prématurée au Mali	294
Chapitre I : Le cadre juridico-institutionnel inadapté	297
Chapitre II : Le bilan d'un financement public litigieux	377
TITRE II : L'absence d'un système de financement public direct des partis politiques au Sénégal	419
Chapitre I : Le Sénégal à la quête d'un financement public direct des partis politiques.....	423
Chapitre II : Les incidences du manque de système de financement sur l'espace politique sénégalais	488
CONCLUSION GENERALE.....	546

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« Si tant est qu'il n'existe pas de politique sans vertu, on peut convenir que la vertu passe aujourd'hui par la clarté dans la connaissance du financement de la vie politique et par des mesures qui, tel le financement public, assurent l'égalité dans la lutte des idées »,³ souligne J.C Masclet.

Au Mali et au Sénégal, tous les partis politiques qui se créent prévoient dans leurs textes, un volet réservé aux ressources. Et ces ressources proviennent des cotisations de membres, des dons, legs, libéralités, des souscriptions communes, des activités lucratives organisées par les partis, des subventions de l'État (dans des pays comme le Mali où elles existent), des ventes de cartes de prestige et/ou de membre, la vente d'autres symboles du parti, etc. Mais malgré cette diversité de sources de revenus, les partis politiques de manière générale, et ceux de nos pays sous étude en particulier, ne sont pas à l'abri des problèmes de financement. En effet, à en croire Moussa BOLLY⁴, *« les ressources prévues dans les statuts d'un parti politique sont dans la plupart des cas, symboliques donc très en dessous des besoins du parti. Il faut toutefois signaler aussi que ces ressources sont maigres parce que l'on ne peut pas avoir de tous les militants une cotisation pour le parti »*⁵. La raison la plus profonde de ces problèmes de financement, selon R. KRAEHE, est qu'*« en politique, le phénomène de "la hausse des prix" se manifeste comme dans les autres domaines »*.⁶ En d'autres termes, *« les techniques de communication, dont les partis ne peuvent plus se passer, coûtent de plus en plus cher, et les temps sont révolus où la dot de la fille d'un fabricant de bonneterie ouvrait la voie de la Chambre au Député d'Arcis »*.⁷ Donc, comme le dit Lammenais, *« il faut de l'or, beaucoup d'or pour jouir du droit de parler »*.⁸ Ces propos ont leur sens aujourd'hui sur le terrain politique du Mali et du Sénégal. Un parti politique n'est pas une entreprise de production ni de vente de biens pouvant générer des intérêts. Le fonctionnement correct d'une formation partisane, qui devient de plus en plus cher d'ailleurs, doit être soutenu par ladite formation (ou par l'aide publique selon les cas). Les raisons qui expliquent en détails la cherté du fonctionnement des partis politiques actuels sont multiples. La première raison est relative aux moyens et méthodes de communication utilisés par les acteurs politiques pour s'adresser à leurs militants ou électeurs, en temps ordinaire ou pendant les périodes de campagnes

³ Cité par Jean-Pierre Camby : *Le financement de la vie politique en France*, Montchrestien - E-J- A, 1995, Paris, p.11.

⁴ Secrétaire général de la CNPP/PSD du Burkina Faso dans les années 1995.

⁵ Kofi KUMADO : *Financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest*, Fondation Friedrich Ebert, Bureau du Ghana, Imprimerie COPEF, Cotonou, p.102.

⁶ Rainer KRAEHE : *Financement des partis politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1ère édition, 1972, p.13.

⁷ Rainer KRAEHE, Ibid.

⁸ Cité par Rainer KRAEHE, Ibid.

électorales. Ce constat a été confirmé par H. Faupin pour qui « *les partis et les hommes politiques ont, au cours des dernières décennies, modifié les moyens qu'ils utilisent au cours des campagnes électorales* ». ⁹ Toujours selon cet auteur, « *les méthodes modernes de communication ont assez sensiblement changé la perspective. Le coût des dépenses liées aux activités politiques dépasse très largement les possibilités financières traditionnelles des partis politiques. Il faut au préalable rappeler le contexte général qui est celui d'une transformation radicale de la composition du corps électoral et partant, de son attitude au moment des votes. On constate de profondes mutations socio-économiques et technologiques affectant tous les pays...* ». ¹⁰ Cette "inflation" des coûts, pour résumer H. Faupin, tient essentiellement à un seul facteur : il s'agit de la modernisation des méthodes de communication. Elle se manifeste par la tombée en désuétude des moyens officiels, la rencontre directe entre électeurs et candidats et le développement constant du marketing politique. ¹¹ La seconde raison a trait au manque de civisme de certains citoyens qui, pendant les périodes électorales, s'intéressent plus aux avantages (argent, poste, bien matériel, opportunité commerciale...) que les candidats peuvent leur procurer qu'à leur programme de campagne. ¹² Il existe d'autres types de problèmes relatifs aux finances partisans comme la méfiance ou l'hésitation manifeste du secteur privé à soutenir les partis politiques surtout de l'opposition. Parce que ce secteur craint de subir la colère du parti au pouvoir, surtout lorsque celui-ci est très influent ou est longtemps resté aux commandes. Toutefois, ces problèmes sont l'apanage des partis politiques de l'opposition parce que ceux au pouvoir ont assez de marge de manœuvre pour tirer profit de la gestion des affaires publiques pour se financer. A côté des partis de l'opposition, se trouve une autre catégorie de formations politiques qui souffrent quasiment au même degré que ceux de l'opposition. Il s'agit des partis politiques qui sont, du fait de leur manque de popularité, moins courtisés par les partis au pouvoir. Devant cette situation difficilement tenable, la quasi-totalité des partis politiques malien et sénégalais évoluent dans une situation de "sauve qui peut" ; s'intéressant ainsi à toutes sortes de sources de financement (ou presque) sans se soucier souvent de leur légalité. Alors que, pour J. J. Rousseau « *rien n'est plus dangereux que l'influence des intérêts privés dans les affaires publiques, et l'abus des lois par le gouvernement est un mal*

⁹ Hervé Faupin : *Le Contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Imprimerie FRANCEQUERCY CAHORS, Paris, 1998, p.36.

¹⁰ Hervé Faupin, *Ibid.*, p.35.

¹¹ Hervé. Faupin : *Ibid.*, pp. 36-37.

¹² Sur ce point, la responsabilité peut être partagée car si les partis politiques avaient bien joué leurs rôles de sensibilisation, de formation ou d'éducation, ce manque de civisme serait un triste souvenir au Mali et au Sénégal.

moindre que la corruption du législateur, suite infaillible des vues particulières ».¹³ Partant de ces constats, et pour lier la théorie à la pratique, nous nous sommes rendus aux sièges d'un certain nombre de partis politiques maliens et sénégalais afin de comprendre objectivement leur mode de fonctionnement, voire de financement. À titre illustratif, au siège du PDS à Dakar, le secrétaire administratif national de ce parti nous a expliqué le mode de financement de leur formation politique comme le précise cet extrait d'entretien : Question : Comment les partis politiques sénégalais sont-ils financés actuellement ? Réponse : « Je ne connais pas pour les autres partis politiques mais ici au PDS, ce n'est pas compliqué. Notre parti est structuré et selon sa structuration on a prévu un certain nombre de choses qui nous permettent de continuer. La première chose est la vente de nos cartes d'adhésion qui se vendaient à cents (100) francs depuis 1974. Mais trente-deux ans après, le prix de ces cartes a connu une augmentation. C'est pourquoi actuellement, elles sont vendues à cinq cents (500) francs. Mais même pour cela aussi, le secrétaire général national, par sa générosité, a estimé que (bien que la carte soit vendue officiellement à 500 francs), les militants la payent à cent (100) francs et les quatre cents (400) francs restants sont complétés par lui-même. Les militants payent régulièrement la carte, car elle est vendue au niveau le plus bas qui est le Secteur. Et un secteur comporte cent (100) membres et est identifié géographiquement dans le village ou dans le quartier. Donc une fois ces cent (100) cartes sont vendues dont le montant par secteur fait dix mille (10 000) francs, on met en place le bureau du secteur. Et une fois que l'ensemble des secteurs du Sénégal sont donc mis en place, nous mettons en place les Sections qui sont identifiées géographiquement au niveau des communes. Ensuite, nous formons la Fédération au niveau des départements. Avant nous avions une convention régionale au niveau de chaque région. Donc régulièrement les cartes sont vendues et cela constitue un moyen de financement de nos activités. Et les cartes de membre sont renouvelées chaque année. En dehors de la vente des cartes, il y a des personnes de bonne volonté au sein comme à l'extérieur du parti qui apportent des contributions sous forme de dons. Et le plus souvent ce sont des dons en matériel, équipement etc. Mais les dons en espèces sont rares au sein de notre formation politique. Il y a un troisième aspect, il s'agit des relations de partenariat que nous avons avec d'autres formations politiques étrangères partageant notre idéologie, et qui disposent des moyens leur permettant de nous appuyer le plus souvent en équipement (ordinateurs). C'est le cas de l'International libéral, comme beaucoup d'autres partis politiques qui ne sont pas tout à fait

¹³ Jean-Jacques Rousseau : *Du Contrat social ou Principes du droit politique* - Livre III, Chapitre 4, pp.227-228.

des partis libéraux ». ¹⁴ Cette même source constate que certains partis politiques ne produisent pas régulièrement le rapport annuel. ¹⁵ Même constat au niveau du parti politique Bok Gis Gis, à en croire le Chargé de communication : Question : Comment les partis politiques sénégalais se financent-ils ? Réponse : « *L'écrasante majorité des partis politiques sont financés par les leaders. Là c'est la première source de financement. L'autre source de financement, c'est la cotisation des membres. La vente des cartes de membres, la cotisation mensuelle des élus aussi (qu'ils soient maires ou députés). Dans notre parti par exemple, les députés participent à hauteur de cent mille (100 000) francs le mois. Pour les maires, c'est cinquante mille (50 000) francs le mois. Il y a la cotisation des membres du Comité directeur. Et la dernière, ce sont les activités de recherche de fonds organisées par le parti à travers ses structures ou démembrements. Il peut s'agir d'une organisation de soirée payante ou autre...* ». ¹⁶ Au sujet de la cotisation des militants et surtout de l'obtention des dons, le Chargé de communication de Bok Gis Gis, leur mobilisation reste difficile. ¹⁷ Si le multipartisme, l'égalité de chances entre les partis politiques et celle de leurs moyens d'action ainsi que l'assainissement et la moralisation de nos espaces politiques constituent un gage de la vitalité démocratique ; cette question de financement des partis politiques ne peut

¹⁴ Entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national (D. T.) du PDS, au siège du parti, à Dakar.

¹⁵ Question : Est-ce qu'il y a des organes de contrôle mis en place pour contrôler les sources de financement des partis politiques sénégalais ? Réponse : « *Oui, il y a des organes de contrôle au Sénégal car, chaque année les partis politiques ont l'obligation de faire un rapport d'activité pour décliner leur mode de fonctionnement, leurs activités menées et le financement de leurs activités. Ensuite, il faut tout justifier. Et ce rapport est à déposer au Ministère de l'Intérieur. Mais le plus souvent, les partis politiques ne déposent pas leur rapport car, certains partis politiques n'ont jamais pu organiser leur congrès depuis leur création* ». Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national (D. T.) du PDS, au siège du parti, à Dakar.

¹⁶ Entretien(25/07/2018) à Dakar, au siège du parti Bok GIS GIS avec M. D., Secrétaire national chargé de communication.

¹⁷ Question : Les militants cotisent-ils correctement chez vous au Sénégal, plus particulièrement au niveau de Bok Gis Gis ? Réponse : « *Chez nous, on a joué sur le prix. La carte coûte cent (100) francs. Parce que pour nous le premier acte d'adhésion, c'est l'achat de la carte. Mais même avec ces cent francs, nous avons des problèmes par moments car, les gens refusent de les acheter. C'est pourquoi, souvent le responsable du parti achète un grand nombre de cartes pour ses partisans et les distribue. La culture d'achat de cartes, la culture de participation financière du militant n'est pas très ancrée dans la mentalité de nos militants. Raison pour laquelle, les gens attendent régulièrement que leur leader gère l'essentiel des dépenses dans le parti* ». Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. D., Secrétaire national chargé de la communication du parti.

Question : Vous ne bénéficiez pas de dons ni de legs ? Réponse : « *Non, non, nous n'en bénéficions pas, parce que la loi sénégalaise est un peu sévère dans ce domaine-là, au point que sur bien de choses, nous restons très méfiants pour ne pas enfreindre la loi. Mais nous avons des chefs d'entreprise qui acceptent de parrainer nos activités. Nous avons dans notre parti, ce que nous appelons la « Carte prestige ». Ce sont des cartes que nous confectionnons pour ceux-là qui sont prêts à accompagner notre candidat. Elle est vendue à deux cent mille (200 000) francs CFA. Nous donnons ces cartes aux leaders du parti, aux chefs d'entreprise, aux cartels industriels pour qu'ils les achètent. Et vous n'êtes pas obligés d'être du parti pour les acheter* ». Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. D., Secrétaire national chargé de la communication du parti.

être qu'un sujet d'actualité dans ces deux pays sous étude. D'où l'urgent de l'amener au centre des débats politiques afin d'y apporter une réponse adaptée. Cela nous permettra de sauver la démocratie qui emprunte souvent une trajectoire incertaine dans nos pays. Car selon Yves Cannac, *« ils (les partis politiques) offrent à l'électeur une lecture facile et sure des panneaux électoraux. Leur utilité sociale est d'abaisser le coût de l'information nécessaire à l'électeur. Jusqu'à un niveau compatible avec la quantité d'efforts qu'il est disposé à consentir pour s'informer »*.¹⁸ La question du financement partisan, en dehors de sa dimension démocratique, est aussi et surtout un enjeu sécuritaire d'où l'urgence de sa prise en charge adéquate. Cette partie introductive de notre travail s'articule autour de douze points. Il s'agit : a) des origines des partis politiques, b) de l'histoire des partis politiques au Mali, c) de l'histoire des partis au Sénégal, d) de l'histoire du financement des partis politiques dans le monde, e) de la définition des termes techniques du sujet, f) du champ d'études, g) du contexte de la recherche, h) de l'hypothèse, i) de la problématique, j) de l'intérêt du sujet, k) de la méthodologie et enfin de l'annonce du plan (l).

a.) ORIGINES DES PARTIS POLITIQUES

Le sujet sur le financement des partis politiques au Mali et au Sénégal nécessite une analyse approfondie sur leurs origines. Mais leur explication n'est pas un exercice aisé, du fait du caractère polysémique de la notion *« parti politique »*. Cette polysémie invite les auteurs et chercheurs intéressés par cette thématique à creuser son origine selon la définition que chacun entend valider. La remarque de M. DUVERGER sur cette question est illustrative : *« l'analogie des mots ne doit pas tromper. On appelle également « partis » les factions qui divisaient les Républiques antiques, les clans qui se groupaient autour d'un condottiere dans l'Italie de la Renaissance, les clubs où se réunissaient les députés des assemblées révolutionnaires, les comités qui préparaient les élections censitaires des monarchies constitutionnelles, aussi bien que les vastes organisations populaires qui encadrent l'opinion publique dans les démocraties modernes. Cette identité nominale se justifie d'un côté, car elle traduit une certaine parenté profonde : toutes ces institutions ne jouent-elles pas le même rôle, qui est de conquérir le pouvoir politique et de l'exercer ? Mais on voit, malgré tout, qu'il ne s'agit pas de la même chose »*.¹⁹ Les factions, les clans, les clubs..., sont considérés par M. DUVERGER comme des institutions qui n'entrent pas

¹⁸ Yves Cannac, *Le Juste Pouvoir*, Paris, Lattès, 1983, p.196 ; cité par El Hadji Omar DIOP : *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme*, Dakar, CREDILA, 2011, p.243.

¹⁹ MAURICE DUVERGER : *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, 9ème édition, p.1.

dans le registre des partis que nous connaissons aujourd'hui, quoiqu'ils ont tous les mêmes vocations que sont la conquête et l'exercice du pouvoir politique. Mais ce point de vue de M. DUVERGER ne fait pas l'unanimité entre les différents auteurs, alimentant ainsi la divergence sur l'origine des partis politiques. Selon M. DUVERGER, jusqu'en 1850 – exceptés les États-Unis d'Amérique²⁰ – aucun pays dans le monde ne connaissait de partis politiques au sens moderne du mot, malgré la présence des tendances d'opinions, des clubs populaires, des associations de pensées de groupes parlementaires.²¹ Il fallait attendre l'année 1950 pour voir des partis politiques, tels que connus actuellement, fonctionner dans quelques nations dites modernes ou civilisées et entraînant d'autres dans la même dynamique. A en croire le même auteur, le passage du système de 1850 à celui de 1950 s'explique par le progrès de la démocratie : *« dans l'ensemble, le développement des partis paraît lié à celui de la démocratie, c'est-à-dire à l'extension du suffrage populaire et des prérogatives parlementaires. Plus les assemblées politiques voient grandir leurs fonctions et leur indépendance, plus leurs membres ressentent le besoin de se grouper par affinités afin d'agir de concert ; plus le droit de vote s'étend et se multiplie, plus il devient nécessaire d'encadrer les électeurs par des comités capables de faire connaître les candidats et de canaliser les suffrages dans leur direction »*.²² M. DUVERGER souligne deux origines principales : l'origine électorale et parlementaire et, celle dite extérieure.²³

- *L'origine électorale et parlementaire des partis politiques :*

Le mécanisme essentiel de cette genèse se présente comme suit : nous avons d'abord la création de groupes parlementaires, suivie ensuite de l'apparition de comités électoraux avant l'établissement d'un rapport permanent entre ces deux éléments. Pour reprendre les propos de M. DUVERGER, la pureté de ce schéma théorique est altérée de diverses façons.²⁴ Selon la thèse de

²⁰ Où il existait déjà en 1828 le Parti Démocrate avant que le Parti Conservateur ne voit le jour en Angleterre en 1832.

²¹ Voir MAURICE DUVERGER, *Ibid.*, p.1.

²² DUVERGER, *Op. Cit.* p.2.

²³ Selon Maurice DUVERGER : « La naissance des partis est donc liée à celle des groupes parlementaires et des comités électoraux. Cependant, certains manifestent un caractère plus ou moins aberrant par rapport à ce schéma général : leur genèse se place en dehors du cycle électoral et parlementaire, cette extériorité formant d'ailleurs leur caractère commun le plus net » ; MAURICE DUVERGER : *Les partis politiques*, Paris, ARMAND Colin, 1976, 9^{ème} éd, p.2.

²⁴ Selon M. DUVERGER : « Les groupes parlementaires ont généralement vu le jour avant les comités électoraux : en effet, il y a eu des assemblées politiques avant qu'il n'y ait des élections. Or, des groupes parlementaires sont concevables au sein d'une chambre autocratique aussi que d'une chambre élue : en fait, la lutte des factions s'est généralement manifestée dans toutes les assemblées héréditaires ou cooptées, qu'il s'agisse du Sénat de la Rome classique ou de la Diète de l'ancienne Pologne. Certes, qui dit faction ne dit pas encore groupe parlementaire : entre les deux, il y a toute la différence qui sépare l'inorganique de l'organisé. Mais le second est sorti de la première, par une évolution plus ou moins rapide » ; voir MAURICE DUVERGER : *Les partis politiques*, *Op. Cit.*, p.2.

l'origine électorale et parlementaire, la communauté de doctrine semble avoir joué un rôle déterminant dans la formation des groupes parlementaires. Mais cette hypothèse reste, pour certains, discutable car, le voisinage géographique ou la volonté de défense professionnelle paraissent avoir donné l'impulsion première : la doctrine n'est venue qu'ensuite.²⁵ Selon M. DUVERGER, dans certains pays, les premiers groupes parlementaires étaient des groupes locaux avant de se transformer par la suite en groupe idéologique. Et la création des partis politiques au sein de la Constituante française de 1789 en est une parfaite illustration.²⁶ De même, dans la Constituante française de 1848 se trouvait le groupe du Palais national et celui de l'Institut (républicains modérés), celui de la rue de Potiers (monarchistes catholiques), celui de la rue de Castiglione et celui de la rue des Pyramides (gauche). Il s'agit ici d'un phénomène différent de celui du club breton ou du club des Girondins. Il est question ici d'un groupe idéologique et non d'un groupe local. En plus de facteurs idéologiques et locaux, il faut souligner que la promotion des comités électoraux dans ces pays est fondamentalement inhérente à l'extension du suffrage populaire qui rend nécessaire l'encadrement de nouveaux électeurs. Ainsi, au début du XX^{ème} siècle, l'adoption du suffrage universel a engendré la croissance des partis socialistes dans de nombreux pays européens. Cet élargissement du suffrage ne constitue pas le seul facteur de la naissance des comités. C'est pourquoi, pour DUVERGER, « *le développement des sentiments égalitaires et la volonté d'élimination des élites sociales traditionnelles en forme un autre, sans lequel le premier n'aurait pas agi* ». ²⁷ Il est très difficile de décrire le mécanisme de la création d'un comité de façon précise ; parce que les circonstances locales jouent un rôle important ici, à en croire M. DUVERGER. C'est pourquoi, souvent c'est le candidat lui-même qui regroupe autour de lui quelques amis fidèles afin de garantir son élection voire sa réélection. Dès lors que les groupes parlementaires et les comités électoraux ont vu le jour, « *il suffit qu'une coordination permanente s'établisse entre ceux-ci et que des liens réguliers les unissent à ceux-là pour qu'on*

²⁵ DUVERGER, *Op. Cit.*, p.2.

²⁶ « En avril 1789, les députés des provinces aux États généraux commencent à arriver à Versailles, où ils se trouvent assez dépayés. Tout naturellement, les élus d'une même région tendent à se réunir afin d'échapper à l'impression d'isolement qui les gagne et de préparer en même temps la défense de leurs intérêts locaux : l'initiative est prise par les députés bretons qui louent une salle de café et organisent entre eux des réunions régulières. Ils s'aperçoivent alors que leur communauté d'opinion ne porte pas seulement sur les questions régionales, mais également sur les problèmes fondamentaux de la politique nationale. Ils cherchent donc à s'adjoindre les députés d'autres provinces qui partagent leurs vues : ainsi le « club breton » prend-il l'allure d'un groupe idéologique », DUVERGER, *Op. Cit.*, p.3.

²⁷ DUVERGER, *Op.Cit.*, p.5.

*se trouve en face d'un véritable parti. Généralement c'est le groupe parlementaire qui a joué le rôle essentiel dans cette dernière phase ».*²⁸

- *L'origine extérieure des partis politiques*

En étudiant la genèse des partis dans le cadre électoral et parlementaire, nous avons remarqué l'immixtion d'organismes extérieurs tels que les sociétés de pensée, les clubs populaires, les journaux, etc. Parlant de leur origine extérieure, M. DUVERGER estime que la distinction entre les partis de création extérieure et des partis de création électorale et parlementaire n'est pas rigoureuse. Et pour cause, elle caractérise des tendances générales plutôt que des types tranchés à telle enseigne que son application pratique se trouve parfois difficile. Et dans la plupart des cas, l'ensemble d'un parti politique est essentiellement établi par une institution préexistante dont l'activité propre se situe en dehors des élections et du parlement. D'où l'appellation de création extérieure.²⁹ Donc, très généralement, ce sont des groupements et des associations qui suscitent la naissance d'un parti politique. Le Parti travailliste britannique a été créé par des syndicats, à la suite de la décision prise par le Congrès des Trades-Unions de 1899 de créer une organisation électorale et parlementaire.³⁰ Même s'il existait déjà un Parti travailliste indépendant, dirigé par Keir Hardie et un groupement d'intellectuels socialistes – la Société fabienne – qui ont tous joué un rôle très important dans l'adoption de la motion Holmes ; l'action décisive resta celle des syndicats.³¹ En plus de l'influence des syndicats ouvriers sur la création des partis politiques, il faut noter celle des coopératives agricoles et des groupements professionnels paysans. Même si les partis agraires ont connu moins de succès que les partis travaillistes, ils ont manifesté cependant de grandes activités dans les démocraties scandinaves, en Europe Centrale, en Suisse, en Australie, au Canada et même aux États-Unis. L'influence des sociétés de pensée et des groupements d'intellectuels a également été très déterminante sur la genèse des partis politiques. Et l'action de la *Fabian Society* dans la naissance du Labour Party en est une parfaite illustration. Les associations d'étudiants et des groupements universitaires ont aussi eu à jouer un rôle important sur les mouvements populaires du XIX^{ème} en Europe et l'apparition des premiers partis de gauche. La *franc-maçonnerie* n'a pas non plus manqué d'apporter sa contribution à la genèse des partis

²⁸ DUVERGER, *Op.Cit.*, p.7 à 8.

²⁹ DUVERGER, *Op.Cit.*, pp. 8-9.

³⁰ Motion Holmes, votée par 548 000 mandats contre 434 000 ; voir MAURICE DUVERGER, *Op. Cit.*, p. 9.

³¹ C'est pourquoi, le parti demeura dans une dépendance étroite vis-à-vis d'eux ; l'influence de l'origine sur la structure oblige. Beaucoup de partis socialistes ont été directement créés par des syndicats conservant ainsi, souvent très longtemps, le caractère de « bras séculier » des syndicats en matière électorale et parlementaire.

politiques. A tous ceux-ci, il faut ajouter l'influence des Églises et des sectes religieuses qui a, aussi, été remarquable sur la genèse des partis politiques.³² Selon M. DUVERGER « *pour réagir contre les « lois de malheur » de 1879 sur l'enseignement laïc et protéger l'éducation religieuse, le clergé suscita la création de « comités scolaires catholiques » dans tout le pays, qui provoquèrent le retrait des enfants des écoles publiques et la multiplication des écoles libres. Et en 1884, ces comités se transformèrent en sections locales du Parti catholique, qui devint ainsi l'un des plus fortement organisés d'Europe* »³³. Après les syndicats, les sociétés de pensée, les Églises, les associations d'anciens combattants méritent d'être citées comme « organismes extérieurs » capables d'engendrer des partis politiques. Et leur rôle a été plus important au lendemain de la Première Guerre mondiale ; surtout dans la création des partis fascistes ou pseudo-fascistes. En 1936 en France, une association d'anciens combattants, appelée les « Croix-de-Feu », s'est purement transformée en parti politique ; devenant ainsi le « Parti social français ».

Comme caractéristiques, les partis de création extérieure sont généralement plus centralisés que les partis d'origine électorale et parlementaire. Ils naissent à partir du sommet contrairement aux partis issus du cycle électoral et parlementaire, qui partent de la base. Dans la première catégorie, les comités et sections locales sont établis sous l'impulsion d'un centre préexistant, qui a la possibilité de réduire à son gré leur liberté d'action. Par contre dans la seconde catégorie, ce sont les comités préexistants qui créent un organisme central pour coordonner leur activité, limitant par conséquent ses pouvoirs afin de conserver le maximum d'autonomie.³⁴ Selon DUVERGER, les partis de création extérieure sont généralement plus cohérents et plus disciplinés que les partis de création électorale et parlementaire.³⁵ La création électorale et parlementaire correspond plus à un type ancien ; contrairement à la création extérieure qui correspond à un type plus moderne. Depuis les années 1900, la plupart des partis politiques étaient engendrés par l'origine électorale et

³² C'est pourquoi, aux Pays-Bas par exemple, le Parti « anti-révolutionnaire » a été créé par les calvinistes pour s'opposer au Parti conservateur catholique. Dans la même veine, en 1897, des protestants plus intransigeants ont créé le Parti « chrétien historique » pour protester contre la collaboration des catholiques et des antirévolutionnaires. Voir Maurice DUVERGER, Op. Cit., p.10.

³³ DUVERGER, Op.Cit., p.10 à 11.

³⁴ MAURICE DUVERGER, op.cit., p.13.

³⁵ Parce que, la première catégorie dispose d'une organisation préexistante qui relie naturellement toutes leurs cellules de base ; contrairement à la seconde qui est obligée d'établir ces liens de toutes pièces par manque d'organisation préexistante.

parlementaire³⁶. Actuellement, la création externe est devenue la règle et la création parlementaire et électorale, l'exception.³⁷ Mais cette thèse de Maurice DUVERGER ne fait pas l'unanimité entre les chercheurs ou auteurs intéressés par cette question partisane. Parmi ces auteurs, nous pouvons citer entre autres, Jean Blondel,³⁸ et surtout Daniel-Louis Seiler, pour qui, la dimension conflictuelle ne doit pas être occultée dans la définition des origines des partis politiques. Ainsi, à en croire Daniel-Louis Seiler, les partis politiques constituent des émanations des conflits sociaux, donc des produits de la société et du conflit. Selon son raisonnement, le mot *parti* désigne *partie*, qui signifie division c'est-à-dire conflit. Dès lors l'origine des partis politiques reste plus que jamais indissociable des conflits : « *si on établit la liste de tous les partis qui existent en Europe occidentale, centrale, en Amérique du Nord ainsi qu'en Australie et en Nouvelle-Zélande et que, d'autre part, on fait la diachronie rétrospective de chacun d'entre eux, on obtient un résultat plus qu'éloquent. En effet, on ne trouve pas un seul parti qui ne puise son origine dans un conflit et dans un conflit social. Ainsi, les conflits strictement politiques, soit n'engendrent que d'éphémères coteries ou clientèles, soit apparaissent comme la résultante de conflits sociaux plus profonds. Le meilleur exemple s'avère, sans conteste, les oppositions portant sur la forme du régime – monarchie/république – ou de l'État – fédéralisme /unitarisme –, elles recouvrent en fait une constellation de conflits de classes – nobles contre bourgeois –, religieux et ethno-régionaux* ». ³⁹ Si les origines électorales et parlementaires ainsi que celles extérieures soutenues par Maurice DUVERGER sont discutées voire contestées, l'origine conflictuelle des partis politiques prônée par Daniel-Louis Seiler ne semble pas, non plus, faire l'unanimité. Parce que selon Pierre Bréchon « *si les partis s'originent dans les conflits d'une société, ils devraient exister à chaque époque car toute société est de fait le lieu de conflits plus ou moins régulés. Or on peut soutenir qu'ils ne sont qu'un phénomène récent. De quand datent-ils ?* ». ⁴⁰ Dans le contexte africain, le tout premier parti politique a été créé en 1860. Il s'agit du *True Whig Party* libérien. ⁴¹ C'est un siècle plus tard que

³⁶ Sauf l'influence de l'Église sur certains partis catholiques (Parti conservateur belge), celle de groupements industriels et financiers sur les partis de droite et celle des cercles intellectuels (et de la franc-maçonnerie) sur quelques partis libéraux.

³⁷ En conclusion, le premier type de création des partis politiques correspond à un pays où il n'existe pas encore un système de partis organisés.

³⁸ Pour qui « à la base de tout parti on décèle la présence d'un conflit social profond », cité par Daniel-Louis Seiler : *Les partis politiques*, Paris, ARMAND COLIN, 2ème édition, 2000, p.22.

³⁹ Daniel-Louis Seiler : *Les partis politiques*, Paris, ARMAND COLIN, 2ème édition, 2000, pp. 21-22.

⁴⁰ Voir Pierre Bréchon : *Les partis politiques*, (CLEFS, POLITIQUE), Edition Montchrestien, Paris 1999, p.21.

⁴¹ Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. ANNALES AFRICAINES, nouvelle série, Volume 1 (avril 2015), CREDILA, p.3.

les partis politiques se généralisent dans cette partie de la planète avec la démocratisation partielle des régimes coloniaux. Ils doivent leur succès au progrès démocratique. Selon Abdou Rahmane THIAM, la création des partis politiques en Afrique, tels que nous les connaissons aujourd'hui, remonte aussi XIX^{ème} siècle : « *les partis modernes, tels que nous les connaissons aujourd'hui et tels qu'ils se forment au XIXème siècle, sont au contraire des organisations permanentes de masse, moins personnalisées, voire impersonnelles. En Afrique, le passage des factions traditionnelles aux partis modernes est provoqué par le développement du suffrage universel, au processus d'étatisation et l'adhésion à la démocratie représentative* ». ⁴² Dès lors, le nombre de partis politiques ne cesse de s'accroître en Afrique. Et selon certaines estimations, 150 partis politiques y auraient été créés entre 1943 et 1968 ; période ayant marqué la mobilisation des sociétés africaines pour l'indépendance. ⁴³

b.) HISTOIRE DES PARTIS POLITIQUES AU MALI

Retracer l'histoire des partis politiques du Mali nécessite une prudence scientifique, compte tenu de la complexité de l'origine générale de ces derniers. Ainsi, les partis politiques maliens doivent leur avènement à plusieurs facteurs. Mais avant d'aborder les partis politiques ayant existé avant l'indépendance du Mali, nous parlerons des mouvements précurseurs (syndicats, mouvements religieux, franc-maçonnerie...) et des principales associations qui ont joué un rôle déterminant dans la naissance de ces formations politiques au Soudan, actuel Mali.

1. Les mouvements précurseurs

Au sujet de l'avènement des partis politiques au Mali, il faut entendre par mouvements précurseurs, les influences des syndicats, des mouvements religieux de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, les mouvements pan-nègres avant 1945 ainsi que la franc-maçonnerie.

a. L'influence des syndicats dans la naissance des partis politiques au Soudan

Dans l'avènement des partis politiques au Soudan (actuel Mali), le rôle prépondérant du mouvement syndical n'est plus sujet à discussion. ⁴⁴ Selon l'ancien président de la République du

⁴² Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. ANNALES AFRICAINES, *Ibid.*, pp.3-4.

⁴³ Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar. ANNALES AFRICAINES, *Ibid.*, p. 4.

⁴⁴ Comme dans les autres colonies françaises, les syndicats au Soudan étaient considérés en 1944 comme des associations professionnelles soumises au régime des articles 291 et suivants du Code pénal français. Et de ce fait, ils ne pouvaient fonctionner que sous l'autorisation de la puissance coloniale. Mais cette autorisation était peu sollicitée par les populations locales du fait de leur caractère essentiellement rural. D'où la création des sociétés d'entraide pour défendre les intérêts professionnels des travailleurs. Voir Alpha Oumar Konaré, Histoire des partis politiques au Mali. Du pluralisme politique au parti unique (1946-1968), Cauris livres ; 2016, Bamako, p. 11.

Mali (de 1992 à 2002), et de la Commission de l'Union africaine (de 2003 à 2008), Alpha O. Konaré, « *c'est en 1920 que fut permise l'organisation des syndicats pour les Africains (à statut français)* », avant d'ajouter que « *la première grève des cheminots et fonctionnaires a eu lieu à Kayes en janvier 1921* ». ⁴⁵ Il fallait attendre le décret du 11 mars 1937 pour que le syndicat s'étende sur les « sujets français » avec une nécessité de niveau d'études ⁴⁶. Le premier syndicat du Soudan Français doit, ainsi, sa création au décret du 11 mars. Il s'agit du Syndicat des Employés indigènes du Commerce, Banque et Industrie du Soudan français (EMCIBAN). C'est le décret du 17 août 1944 qui autorise la création de syndicats professionnels par suite d'une lutte intense des travailleurs. Les partis politiques dits progressistes comme le RDA, ont été les premiers à bénéficier de la faveur des premiers syndicalistes. Selon Alpha Oumar Konaré, « *la CGT essaie la première d'en tirer parti ; les adhérents du RDA vont vers les formations syndicales proches des partis favorables au Rassemblement, donc à la CGT, proche des communistes. C'est ce qui explique les succès rapides de la CGT, épaulée par le RDA* ». ⁴⁷ Beaucoup d'hommes politiques ont fait leur carrière au sein des syndicats officiels à la CGT. ⁴⁸ En dehors de ce syndicat, il existait aussi le *Syndicat libre des Cheminots africains*, ⁴⁹ la liste n'est pas exhaustive ⁵⁰ Et de grandes batailles ont jalonné la vie des syndicats au Soudan rendant évident leur rapport avec l'avènement des partis politiques. ⁵¹

⁴⁵ Alpha Oumar Konaré, *Histoire des partis politiques au Mali*, Cauris livres, 2016, Bamako, p. 11.

⁴⁶ Comme le Certificat d'Études Primaires Élémentaires (CEPE).

⁴⁷ Alpha Oumar Konaré, *Ibid.*, p.11.

⁴⁸ Rappelons aussi que les 16 et 17 mars 1946, s'est tenu à Bamako un congrès de la CGT pour créer une Union départementale des Syndicats dont le bureau provisoire est dirigé par Fayette et Ali Niangado du PSP (Parti progressiste Soudanais). Ils étaient assistés d'Abdoulaye Diallo et de Mamadou Konaté (futur député du RDA). Le 22 septembre 1946, est créée l'Union régionale des syndicats du soudan comprenant quinze syndicats au départ avant d'atteindre les vingt-trois en juillet 1948. Voir Alpha Oumar KONARE, *Ibid.*, p.12.

⁴⁹ Appelé également « syndicat des défaillants » car ses membres n'avaient pas suivi la grève des cheminots.

⁵⁰ Il s'agit entre autres : de la Force ouvrière, créée en décembre 1947 à Bamako à la suite de la scission de la CGT ; de la Confédération française des Travailleurs croyants (CFTC), créée le 22 janvier 1950 à Mopti. Mais elle était limitée à cause de son caractère confessionnel ; de l'Union nationale des Travailleurs soudanais (UNTS), créée par les syndicats soudanais à Bamako en août 1957 ; avant de se transformer en Union nationale des Travailleurs du Mali (UNTM) en 1960. Après est née plus tard l'Union générale des Travailleurs d'Afrique noire (UGTAN). Les unions territoriales du Sénégal et du Soudan, avec l'avènement de la Fédération du Mali, ont créé la Confédération nation des Syndicats du Mali (CNSM), les 2, 3, 4 et 5 avril 1960.

⁵¹ Parmi lesquels nous pouvons citer : La grève des employés du chemin de fer Dakar-Niger en 1946 ; La crise au sein de la CGT, divisée en syndicat réformiste CGTK-proche des communistes et courant corporatiste CGT-FO qui a eu peu d'adhérents en Afrique ; Le désappareillement du RDA du parti communiste français en 1950 ; La bataille du Code du Travail d'outre-mer en 1952 ; La bataille pour la création des allocations familiales en 1956 ; La bataille pour la création du tribunal du travail en avril 1954 ; L'africanisation des emplois subalternes en 1956 ; La bataille pour l'indépendance immédiate lors du référendum pour le non le 28 septembre 1958. Signalons que ce référendum avait créé une grave crise entre le RDA qui appelait à voter oui, et les syndicalistes de l'UGTAN, appelant à voter non.

b. *L'influence des principaux mouvements religieux de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient*

En plus de l'action syndicale le fait religieux quoiqu'il ait été plus discret, a aussi contribué à l'avènement des partis politiques au Mali. Au XIX^{ème} siècle, des missions chrétiennes, surtout catholiques, sont venues par le Nord. Et leur expansion était liée à celle de la colonisation ; vivant ainsi à part dans des villes ou quartiers appelés « *mission* ». Elles avaient les expressions politiques très réservées et surtout très proches des positions des administrateurs. A en croire A. O. Konaré, « *un parti politique, le MNL (Mouvement de libération nationale), créé en 1958, va porter leur marque grâce à l'action d'étudiants issus des associations catholiques, tel Joseph Ki Zerbo, Lazare Coulibaly, proche des milieux catholiques, sera l'ouvrier de l'US-RDA* ». ⁵² L'islam, n'a cessé de progresser au Mali depuis le début du XX^{ème} siècle, donnant naissance ainsi à de grandes confréries comme *la qadiriya*⁵³ et *la confrérie tidjania*. Cette *confrérie* a été fondée au XVIII^{ème} siècle, par Cheick Sidi Ahmed Tidjani de Fez. ⁵⁴ Ces différentes confréries avaient des relations très étroites avec l'espace politique de l'époque. Et beaucoup de responsables politiques avaient leur « marabout » qui ne manquait pas de les accompagner – surtout au moment des élections - par leurs prières, leurs bénédictions et leurs sacrifices. Comme le précise Alpha O. KONARÉ, « *les liens de certains marabouts avec certains hommes politiques sont bien connus : par exemple, le marabout Garou de Banamba était le marabout de Fily Dabo Sissoko. De même qu'était connue la proximité des hamallistes avec le RDA ou celle de la Tidjaniya Ousmania avec l'administration coloniale, comme celle de Kankan Sékouba (Cherif Cheick Fanta Madi de Kankan) avec le RDA également* ». ⁵⁵ Les animistes n'étaient pas non plus restés en marge. Ainsi, Fily Dabo Sissoko était considéré comme un multiplicateur de votes, c'est-à-dire, les bulletins et les votants. Il fallait attendre la fin de la seconde guerre mondiale pour constater l'essor d'un autre courant dit « courant

⁵² KONARÉ ; Op. Cit., p. 14.

⁵³ Selon Alpha Oumar Konaré, Op. Cit., p.14, cette *qadiriya* se subdivise en plusieurs rameaux : *la qadiriya* Kounta ou Moktarya ou Bakkaya (pratiquée à Adrar, Tombouctou, boucle du Niger) ; *la qadiriya* Fadherbia (Hodh, Adrar) ; *la qadiriya* autonome de Cheick Salah (Bandiagara, Mopti, Macina, Ségou) ; *la qadiriya* de Mourides (milieu sénégalais) ; *la qadiriya* Chadilia ou Choudelia ; *la qadiriya* indépendante de Dilly (Bankhounou, Kaarta, le Kaniaga, dans le cercle de Nara) et *la qadiriya* indépendante du Macina.

⁵⁴ Elle a été introduite au Mali par les marocains (au Nord) et par El Hadj Oumar Tall par l'Ouest. La confrérie tidjania a deux ramifications : la tidjania dite orthodoxe (ou Ousmania ou Araouania selon la voie d'introduction) et tidjania Hamouiya ou Hamalliste, adepte du Cherif Cheick Hamallah Haïdara. Voir A. O. KONARÉ, Op. Cit., p.14.

⁵⁵ Alpha Oumar Konaré, Op. Cit., p.14.

wahhabite ».⁵⁶ Étant favorable à la libération sociale, ce courant était très proche du RDA.⁵⁷ Un autre courant, appelé courant de la *contre forme* a aussi contribué à l'avènement des partis politiques au Mali. Il était incarné par l'association El Mouchidine (éducateur spirituel).⁵⁸

c. *L'influence des mouvements pan-nègre avant 1945*

Tiémoko Garan Kouyaté⁵⁹ a joué un rôle crucial dans le devenir des mouvements pan-nègres au Soudan. Parmi ces grands événements de ces mouvements il faut noter : La révolution d'octobre 1917 et le Parti Communiste Français ; La Ligue universelle pour la défense de la race noire (LUDRN) de 1924 ; Le Comité de défense de la race nègre (CDRN), 1926-1927 ; La ligue de défense de la race nègre (LDRN), 1927 ; L'Union des Travailleurs nègres (UTN) 1932 et L'avènement du Front populaire, 1936. Pour plus de détails voir.⁶⁰

d. *L'influence de la franc-maçonnerie*

L'avènement de la franc-maçonnerie au Mali est lié à la colonisation française. Parce que la troisième république française elle-même, qui a enclenché la politique coloniale en Afrique, a été fondée par des francs-maçons. Même Faidherbe, qui s'était fixé comme objectif d'atteindre le Niger au nom de la politique française de la conquête de territoires, n'était-il pas un franc-maçon ? Au Soudan (actuel Mali), la première loge des francs-maçons, appelée *Les Amis du Soudan*, a été mise en place le 20 juillet 1908 sous l'obédience du Grand Orient de France.⁶¹ Pour mieux comprendre l'apport de la franc-maçonnerie dans l'avènement des partis politiques au Soudan et au Sénégal, son histoire mérite d'être divisée en cinq principales périodes.

- *La première période porte sur l'intervalle 1908-1940*

Cette période était caractérisée par l'apparition des premières loges dans la sous-région, plus particulièrement au Soudan (actuel Mali), sous la dépendance du Grand Orient de la France. Ainsi,

⁵⁶ Ce courant doit son avènement (chez nous) d'abord au développement du pèlerinage à la Mecque, ensuite à l'action des élèves de l'Université de El Azhar au Caire et des medersas noires créées en juillet 1956 à Dakar et en fin, à l'Union culturelle musulmane créée en 1953 à Dakar par les anciens élèves de El Azhar.

⁵⁷ Alpha O. Konaré, Op. Cit., p.15.

⁵⁸ Ce courant était représenté par Amadou Hampâté Ba et Abdoul Wahab Doucouré, qui étaient favorables à l'enseignement coranique dans les langues nationales.

⁵⁹ De l'ethnie Bambara, Tiémoko Garant Kouyaté est né à Ségou (Mali) le 27 avril 1902. Il est le fils d'Amadou Kouyaté, ancien brigadier des gardes de cercle avant de devenir planton au tribunal de première instance de Bamako. Sa mère, Minetou Koné, était originaire de Dedougou en Haute-Volta (actuel Burkina-Faso).

⁶⁰ Alpha Oumar Konaré, *Histoire des partis politiques au Mali*, Cauris livres, 2016, Bamako.

⁶¹ Pour ce qui est du cas sénégalais, ce pays de la *Teranga* a connu la constitution de la toute première loge des francs-maçons sur son territoire le 15 mars 1779 sous le nom de la loge *Saint-Jacques des Vrais Amis réunis*. Cette constitution a été faite sous le contrôle de la Grande Loge de France. Cette loge *Saint-Jacques des Vrais Amis réunis* figurait déjà en 1787 sur l'état du Grand Orient de France. Voir A. O. KONARE, Op. Cit. p.31.

à Kayes (Soudan), la loge appelée *Les Amis du Soudan* est mise en place le 20 juillet 1908. Et durant dix-huit ans ou presque, cette loge était en activité dans une dynamique de sensibilisation et d'éveil de conscience pour sa cause. C'est en 1920 que l'on assiste à la fin des activités de la franc-maçonnerie même si ses impacts (éveil de conscience...) sur les populations locales restent irréversibles.⁶² Il faut souligner que les francs-maçons de cette époque étaient essentiellement des français, et surtout des militaires, des fonctionnaires de l'administration coloniale, voire des commerçants. Et à titre illustratif, nous pouvons citer le gouverneur Terrasson de Fougères, le gouverneur Félix Éboué, les chefs du service de l'enseignement Charles Cros, Frédéric Assomption, et le député Blaise Diagne.⁶³ Ces francs-maçons avaient comme ambition d'appliquer dans les territoires sous occupation, la vieille doctrine égalitaire formulée dans la Constitution d'Anderson et dans le célèbre Discours du chevalier de Ramsay.⁶⁴

- *La deuxième période couvre l'intervalle 1940-1943*

Cette période marque une perturbation des activités de la franc-maçonnerie en Afrique et dans d'autres aires géographiques du monde. À titre de rappel historique, dans son *Mein Kampf*, Hitler assimilait les sociétés de pensée dont la franc-maçonnerie à la « juiverie » et au « bolchevisme ». Ainsi, dès les premiers jours de l'occupation allemande, des mesures répressives furent arrêtées. Il s'agit de la loi du 13 août 1940 qui oblige tous les fonctionnaires et agents de l'Etat à souscrire une déclaration sur leur appartenance. Ensuite, sur la base de ce dispositif, le maréchal Pétain, non moins chef de l'État français, décrète le 19 août 1940 la nullité de la franc-maçonnerie en ces termes : « *est constatée la nullité des associations dites "La Grande Loge de France", 8 rue Puteaux à Paris, et le "Grand Orient de France", 16 rue cadet à Paris et de tous les groupements s'y rattachant situés en France, en Algérie, dans les colonies, pays de protectorat et territoires sous mandat* ». ⁶⁵ Enfin la loi du 11 août 1941 interdit aux dignitaires de la franc-maçonnerie (à partir du grade de maître), tout accès à certaines fonctions publiques.⁶⁶ Ces différentes lois ont toutes connu une application rigoureuse dans les colonies d'AOF sous la vigilance de Boisson, gouverneur général. La même rigueur d'application était imposée au Soudan par son gouverneur Desombi, avant de la transmettre à tous les échelons de l'administration coloniale.

⁶² A Bamako, une autre loge voit le jour sous le nom de "*Art et Science*". Même si la date exacte de sa création n'est pas officiellement connue, celle de sa reconstitution remonte au 22/3/ 1946. Elle resta en activité jusqu'au 1/1/1961.

⁶³ Blaise Diagne a été le premier Noir élu au conseil de l'ordre du Grand Orient de France, voir KONARE, *Op. Cit.*, p.31.

⁶⁴ KONARE, *Op. Cit.*, p. 31.

⁶⁵ KONARE, *Op. Cit.*, p. 32.

⁶⁶ KONARE, *Op. Cit.*, p. 32.

- *La troisième période concerne l'intervalle 1943-1960*

Au sortir de la seconde guerre mondiale, si la victoire des alliés marquait une reprise intensive de la vie associative, la franc-maçonnerie s'en félicite aussi parce qu'elle était sortie aussi très grandie du second conflit mondial par ses faits de résistance. Le franc-maçon, Félix Éboué, grâce à l'action qu'il a menée au Tchad puis à Brazzaville, a été très contributif pour mise en exergue des aspirations assimilatrices des élites locales. Autres faits marquants de la relance de la franc-maçonnerie, c'est la présence des membres de la SFIO dans les sphères gouvernementales à Paris, à Dakar et Bamako⁶⁷ et surtout la mise en place de sections SFIO à Dakar puis à Bamako. En cette période, les francs-maçons ont eu à manifester pour la paix et pour les mesures de libération politique. Ils ont aussi joué, incontestablement, un grand rôle dans l'adoption des lois sur la Citoyenneté (la loi-cadre), voire sur la suppression de l'indigénat. Au Soudan et pendant cette période, des proches de la SFIO ont intégré les loges, particulièrement Fily Dabo Cissoko qui a été recruté en 1947. Les sénégalais Lamine Guèye et Léopold Sédar Senghor, par leur présence dans les loges, ont créé un engouement supplémentaire pour les soudanais d'intégrer les loges. Des associations comme le CEFA⁶⁸ et la Ligue des droits de l'Homme se présentaient comme de véritables émanations de la franc-maçonnerie. Au Soudan, des grandes personnalités comme Modibo Kéïta, Mamadou Konaté, Tidiani Faganda Traoré, Jean Silvendre, Tidiani Kéïta, Amadou Bâ, Amadou Douré, Aly Niangadou..., ont pu connaître les francs-maçons.⁶⁹

- *La quatrième période concerne l'intervalle 1960-1968*

Entre 1960 et 1968, le Soudan a connu des influences très importantes de la franc-maçonnerie. C'est pourquoi, selon Alpha O. Konaré : « *Sans l'éclatement de la Fédération du Mali en août 1960, le Soudan aurait pu, sous l'influence des puissantes et vieilles loges du Sénégal, devenir un foyer plus important de la franc-maçonnerie* ». ⁷⁰ Et pour cause, des hautes personnalités politiques de l'époque commençaient à occuper des postes importants au sein de la franc-maçonnerie. Et à titre d'exemple, le député de la Fédération du Mali, le sénégalais Abdou Niang, était le grand délégué du grand maître du Grand Orient pour l'Afrique et l'Asie. Toujours selon Alpha O. Konaré, entre 1956 à 1957, « *la franc-maçonnerie au Mali reçoit un apport avec l'arrivée des militants RDA soudanais et français ayant quitté la Côte-D'Ivoire, la Haute-Volta, et le Sénégal.*

⁶⁷ Marius Moutet, ministre des colonies ; Edmond Louveau, gouverneur du Soudan.

⁶⁸ Le CEFA était animé par Makane Macoumba, Amadou Hampâté Bâ, M. Leroux.

⁶⁹ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.32.

⁷⁰ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.32.

*Ce sont surtout des gens de profession libérale, avocats, hommes d'affaires, médecins, de nombreux 'hommes à tout faire', de vrais self made men ».*⁷¹ A leur arrivée au Soudan, ceux-ci ont bénéficié - quoique discrètement - de l'appui des membres francs-maçons du cabinet du gouverneur du Soudan. Leur influence a été inévitablement remarquable au niveau du syndicat, des organisations de jeunesse et même au niveau du gouvernement.⁷² Mais le choix de l'option socialiste du Mali, ainsi que les différentes mesures y afférentes, ont contribué au ralentissement des activités de ces loges.⁷³ Les francs-maçons anglo-saxons n'ont pas connu de succès au Soudan, même si entre 1964 et 1965, ils avaient tenté une pénétration au plus haut sommet de l'État par le canal du Libéria, à en croire A. O. KONARE. Malheureusement, cette tentative n'a pas engrangé de succès. Mais des associations telles que Rotary Club et Lions Club, considérées comme très proches des loges anglo-saxonnes, ont été créées sous la bénédiction de l'US-RDA. Soulignons ici que certains ténors du parti ont pris très tôt leurs distances avec ces différentes loges.⁷⁴

- *La cinquième période concerne l'intervalle 1968-1991*

Si l'année 1968 marque la fin d'une politique socialiste au Mali⁷⁵, jugée trop sévère avec la franc-maçonnerie, la nouvelle situation politique qui en était issue reste tout de même profitable pour la franc-maçonnerie. C'est pourquoi d'ailleurs, depuis cette date, la franc-maçonnerie au Mali a tissé des relations très étroites avec celle des autres pays d'Afrique (Côte d'Ivoire, Sénégal...), d'Europe (France, Italie, Grande-Bretagne, etc.), d'Asie, d'Israël et des États-Unis. Ainsi, dans les années 1990, les deux plus grandes obédiences de la France étaient représentées au Mali. Il s'agit des obédiences comme : *Le Grand Orient de France* et *La grande loge de France*. Soulignons que « *tous les gouvernements que le Mali a connus depuis la loi-cadre de 1957 jusqu'à nos jours en 2012 ont abrité des francs-maçons, tel par exemple Cortinchi Guidicello, ministre des finances des premiers gouvernements de la loi-cadre. D'anciens francs-maçons sont devenus aujourd'hui des musulmans, sinon des responsables musulmans, (de convenance) ».*⁷⁶ Pour l'avènement des partis politiques au Mali, les mouvements précurseurs n'ont pas été les seuls à poser le jalon ; car beaucoup d'associations y sont pour quelque chose.

2. Les principales associations avant 1947

⁷¹ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.33.

⁷² Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.33.

⁷³ Les loges proches du Grand Orient de France poursuivaient leurs activités durant cette période, mais discrètement.

⁷⁴ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.33.

⁷⁵ Avec le coup d'Etat contre Modibo KEITA, père de l'indépendance et qui a dirigé le Mali de 1960 à 1968.

⁷⁶ KONARE, *Op. Cit.*, p.33.

Avant les années 1947, le Soudan (actuel Mali) comptait six principales associations qui ont solidement contribué à l'avènement et surtout à l'enracinement des partis politiques dans cette aire géographique de l'Afrique de l'Ouest. Il s'agit des associations comme : Les Amis du Rassemblement populaire (ARP) ; Les Mouvements unis de la Résistance (MUR) ; Le Foyer du Soudan ; Le Front national ; Le Comité d'Études franco-africaines (CEFA) et Les Groupes d'Études communistes (GEC).

3. Les anciens partis politiques soudano-maliens (de 1946 à 1968)

Contrairement aux idées répandues, des formations politiques ont bien existé au Soudan (actuel Mali) avant qu'il ne devienne indépendant en 1960. Ainsi, même si tous ne peuvent pas être cités ici, le classement des partis politiques par ordre d'ancienneté se présente comme suit :

- *La Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO)*

Elle a été créée, pour le cas du Soudan, le 24 octobre 1938 à Kayes. A titre de rappel, c'est le Parti socialiste sénégalais (PSS), créé par Grazani et Turbe en 1928 à Dakar, qui est devenu fédération sénégalaise de la SFIO le 16 juin 1937, dirigée par Lamine Guèye.⁷⁷ Ayant son siège à Bamako plus tard, la SFIO-section soudanaise avait comme objectifs : présenter des revendications justes et équitables auprès des autorités et faire régner parmi les adhérents l'esprit de discipline et de soumission envers les autorités administratives coloniales.⁷⁸ Les zones d'influence de la SFIO, section soudanaise, étaient Bamako, Kati, Koulikoro, Kayes et Ségou.⁷⁹

- *Le Parti démocratique soudanais (PDS)*

C'est après la dissolution du Front national⁸⁰ le 16 décembre 1945, que le PDS a vu officiellement le jour par l'arrêté local n°68/A-PA du 7 janvier 1946.⁸¹ Pour l'administration coloniale, le PDS symbolisait la forme soudanaise du parti communiste français. Sa devise était : « *Respect du passé, confiance dans l'avenir* ». Ayant son siège à Bamako, les zones d'influence du PDS étaient : Bamako, Markala, Ségou, Djenné, Dioïla, Koulikoro, Nioro, Mopti et Kayes.

- *Bloc soudanais*

⁷⁷ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.81.

⁷⁸ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.81.

⁷⁹ Il faut souligner que la section SFIO du Soudan ainsi que la fédération SFIO de Dakar ont suspendu toutes leurs activités de 1940 à 1944, la seconde guerre mondiale oblige. C'est en 1945, que la Fédération AOF de la SFIO reprenne ses activités par arrêté n°1342 du 3 mai 1945. Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.81.

⁸⁰ Qui était une association créée en avril 1945 au Soudan.

⁸¹ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.91.

Selon Alpha Oumar KONARE « *le Bloc soudanais était moins un parti qu'une force électorale* ». ⁸² Parce qu'il a été créé à partir du comité électoral de Mamadou KONATE, en décembre 1945 au lendemain des élections. ⁸³ C'est après sa fusion avec la section SFIO du Soudan le 26 janvier 1946, que le Bloc soudanais s'est organisé en parti. C'est pourquoi, l'objectif initial du Bloc soudanais était le soutien de la candidature de Mamadou KONATE. Sa devise était : « *Fais ce que dois, advienne que pourra* ». ⁸⁴ Même si son siège était à Bamako, ses zones d'influence étaient essentiellement Bamako, Sikasso, Nioro, Kayes et Ségou.

- ***Le Parti progressiste soudanais (PSP)***

Il a officiellement été reconnu par l'arrêté local n°502 AP-AS/I du 13 février 1946. ⁸⁵ Selon notre source précitée, comme objectif (à sa création), « *le PSP s'assigne une œuvre constructive en faisant connaître les aspirations de l'élite et de la masse indigène, les réformes que nécessite le développement social, économique et politique du pays* ». ⁸⁶ Le PSP avait aussi son siège à Bamako. Sa devise, comme celle du Bloc soudanais, était: « *Fais ce que dois, advienne que pourra* ». ⁸⁷

- ***Le Rassemblement franco-africain***

Il a été créé, par Pierre A. Gomis, le 20 avril 1946 par arrêté n°1226 APA/I. Comme zone d'influences, le RFA ne dépassait pas le seuil de Bamako, où se trouvait son siège. ⁸⁸ Comme objectifs « *le Rassemblement franco-africain groupant les républicains de l'Union française, pour coopérer sur le plan purement local au développement social, économique et politique du Soudan français, devra s'abstenir de toute lutte de classes ou d'idéologies ou de doctrines extérieures pour rester uniquement au service de la communauté française, en tenant compte des différents problèmes coloniaux, particulièrement ceux intéressant le Soudan français* ». ⁸⁹

- ***L'Union démocratique et socialiste de la Résistance du Soudan***

Elle est issu d'un rassemblement de mouvements de résistance français comme l'Organisation civile et militaire (OCM), le Mouvement de Libération nationale (MLN) ou la Libération-Nord, etc. Et c'est en juillet

⁸² Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.96.

⁸³ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.96.

⁸⁴ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.96.

⁸⁵ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.98.

⁸⁶ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.98.

⁸⁷ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.98.

⁸⁸ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.135.

⁸⁹ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.135.

1946 qu'elle change de composition pour devenir un parti politique.⁹⁰ Ayant son siège à Bamako, l'UDSR connaît sa plus grave crise en 1958 parce qu'au moment du fameux référendum de la même date, elle se prononça pour le *Non*.⁹¹

- ***Le Rassemblement démocratique africain (RDA)***

Créé à Bamako les 18, 19 et 20 octobre 1946, le RDA avait trois objectifs fondamentaux qui sont : le rejet du principe de l'assimilation pour une politique qui permet la libre expression de l'originalité africaine ; l'Union de tous les Africains, sans aucune forme de distinction dans la lutte contre le colonialisme et l'union des Africains qui s'identifient à l'esprit du Rassemblement et des démocrates français décidés à les aider dans leur lutte contre le colonialisme.⁹² Parlant de son siège, les statuts du RDA ont été déposés à Dakar et à Brazzaville (moyen Congo).⁹³

- ***L'Union soudanaise-RDA (US-RDA)***

Créée le 22 octobre 1946 à Bamako, l'US-RDA est issue de l'unification de trois partis soudanais : le Parti progressiste soudanais, le Bloc soudanais et le Parti démocratique soudanais. Son objectif était de guider et organiser le Peuple soudanais afin de le conduire, le plus rapidement possible, dans la voie du progrès et du bien-être.⁹⁴ La liste des partis politiques existant en cette période n'est pas exhaustive. Après l'indépendance, la création des partis avait été ralentie dans les intervalles 1960-1968 et 1968-1991. Mais après le coup d'État de 1991, surtout après la tenue de la Conférence nationale du Mali (du 29 juillet au 12 août 1991 à Bamako), le multipartisme intégral a eu droit de cité au Mali. Dès lors, le rythme de création des partis politiques au Mali reste plus que jamais impressionnant.

Si l'histoire des partis politiques du Mali se présente ainsi, quid de celle du Sénégal ?

c.) HISTOIRE DES PARTIS POLITIQUES AU SENEGAL

Selon François ZUCCARELLI « *le 3 septembre 1870, la double nouvelle du désastre de Sedan et de la capture de Napoléon III parvient à Paris. Le lendemain, dimanche, la foule se porte à l'Assemblée législative où elle fait prononcer la déchéance de l'empereur. À l'Hôtel de ville, la République est proclamée et un gouvernement provisoire de défense nationale est aussitôt nommé*

⁹⁰ Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.139.

⁹¹ Pour plus de détails, Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.139.

⁹² Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.149.

⁹³ Les zones d'influence du RDA étaient essentiellement le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Dahomey, le Gabon, la Guinée Conakry, la Haute-Volta, le Moyen-Congo, le Niger, le Sénégal et le Mali. Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.149.

⁹⁴ Elle avait son siège à Bamako. Après Sikasso, Bamako, Kita et San, l'US-RDA a fini par implanter ses bases dans toutes les villes et dans tous les villages du Soudan, ensuite du Mali. Voir KONARE, *Op. Cit.*, p.220.

*par acclamations. Ces évènements ne sont connus au Sénégal qu'avec un mois de retard. Les tergiversations du gouverneur Vallière font que la III^{ème} République n'y débute que le 12 octobre 1870. Avec elle commence une période marquée par une relance de l'assimilation politique, tentée par la seconde République. Relance mesurée et prudente ! Le système ne dépasse pas les limites des communes de Gorée, Saint-Louis, Dakar et Rufisque. Peu de choses, en somme, par rapport à l'ensemble des sénégalais. Mais, enfin, la colonie est dotée de structures électives. On sait qu'un député a été élu pour la première fois, en 1848 ».*⁹⁵ Une analyse approfondie des propos de F. ZUCCARELLI met à nu le caractère très séculaire des activités politiques au Sénégal. Si le Mali et le Sénégal sont deux pays géographiquement très proches, il en est de même sur beaucoup d'autres plans notamment politiques. C'est pourquoi, les premiers mouvements ou faits politiques qui ont marqué l'histoire politique sénégalaise, ont autant de légitimité et de sens dans celle du Mali. Pour une question de méthodologie, notre analyse sur l'histoire des partis politiques sénégalais s'articulera essentiellement autour de trois périodes : la période coloniale, la période d'après indépendance (monopartisme de fait) et celle marquant l'instauration du multipartisme.

- *La période coloniale*

Dans l'histoire politique sénégalaise, les propos de F. ZUCCARELLI ont tout leur sens, surtout quand on sait que le Sénégal est le premier pays africain francophone à envoyer un député au parlement français.⁹⁶ Le Parti Socialiste Sénégalais est le premier parti politique qui a vu le jour au Sénégal en 1929. C'est en 1938 que ce parti deviendra la section sénégalaise du parti socialiste français, communément appelée la SFIO⁹⁷ dirigée par Lamine Gueye. Pour l'élaboration d'ailleurs de la constitution de la IV^{ème} République française, c'était sur la liste de la SFIO que le Sénégal était représenté aux assemblées constituantes de 1946 par Lamine Gueye et Léopold S. Senghor. Mais Senghor ne dure pas à la SFIO et dès 1947 il quitte cette formation politique pour créer le Bloc Démocratique Sénégalais (BDS). Profitant de l'évolution de la constitution française et de la démocratisation des territoires de l'Afrique occidentale Française (AOF), Senghor unifie autour de lui, en septembre 1956, des partis politiques comme l'Union Démocratique Sénégalaise (UDS), les Socialistes Unitaires, le Mouvement Autonome Casamançais sans oublier le Mouvement

⁹⁵ François ZUCCARELLI: *La vie politique sénégalaise (1789-1940)*, Centre des Hautes Études sur l'Afrique et l'Asie Modernes 1988, Paris, CHEAM, p.25.

⁹⁶ Il s'agit de l'élection de Blaise DIAGNE en 1914, c'est-à-dire bien avant l'indépendance du Sénégal. Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit., p.125.

⁹⁷ Qui signifie la Section française de l'Internationale Ouvrière.

populaire Sénégalais (MPS).⁹⁸ Par la suite, la SFIO s'est mue en Parti Sénégalais d'Action Socialiste (PSAS), qui à son tour devient le principal opposant de ce regroupement des formations politiques communément appelé le Bloc Populaire Sénégalais (BPS).⁹⁹ Le Référendum du 28 septembre 1958 constitue une étape déterminante dans la vie politique française et même dans celle du Sénégal. Et pour cause, le Sénégal adopte la nouvelle constitution de la V^{ème} République française avec, cette fois-ci, le statut d'État membre de la Communauté franco-africaine.¹⁰⁰ La création de l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) en 1958, par suite du regroupement du BDS et du PSAS, devient un facteur déterminant pour aller vers l'indépendance et même vers la fédération soudano-sénégalaise sans quitter la communauté.¹⁰¹

- *La période après-indépendance : monopartisme de fait*

Le 26 août 1960 marque la date d'adoption de la première constitution du Sénégal unitaire et indépendant. Cette adoption a été rendue possible par une Assemblée nationale composée exclusivement de membres de l'UPS élus en mars 1959. Ainsi, les trois responsables politiques de l'UPS se taillent ainsi la part du lion avec Lamine Gueye comme président de l'Assemblée Nationale, Mamadou Dia Président du Conseil de Gouvernement et Léopold S. Senghor, président de la République. Malgré l'article 3 de la constitution sénégalaise de 1960 qui reconnaissait le multipartisme, aucun autre dispositif supplémentaire n'a été pris par ces autorités du moment pour réglementer les conditions de création et d'exercice des activités des partis. C'est pourquoi « *la constitution ne va donc pas résister à la volonté affirmée des dirigeants de l'UPS d'imposer leur vision unitaire de la gestion de l'État, au point d'en arriver à un système de parti unique de fait. Le contexte politique de l'époque fut marqué par des fusions et interdictions de partis. Après la dissolution du Parti Africain de l'Indépendance (PAI) en 1960, et du Bloc des Masses Sénégalaises (BMS, du Professeur Cheikh Anta Diop) en 1964, le Parti du Rassemblement Africain (PRA) constituait le seul parti d'opposition légal face au bloc monolithique que représentait le parti gouvernemental.* »¹⁰² Après la crise de 1963, le BMS avait voulu refaire surface en se reconstituant

⁹⁸ Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.125.

⁹⁹ Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.125 à 126.

¹⁰⁰ Mais selon le Pr Ismaïla Madior FALL, « cette adoption avait fait l'objet de vives oppositions de la part du Parti africain pour l'Indépendance (PAI), créé en 1957 par les dissidents du BPS, et du Parti du Rassemblement Africain (PRA-Sénégal) fondé par des transfuges de l'UPS, Abdoulaye Ly, Amadou Makhtar Mbow et Assane Seck », voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.126.

¹⁰¹ Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.126.

¹⁰² Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.126.

avec le parti de Mamadou Dia sous le nom de Front National Sénégalais (FNS), dans la clandestinité. Mais il n'échappera pas, non plus, à la vigilance du gouvernement, d'où sa dissolution en 1964. Au début du régime de la constitution de 1963 – toujours selon le Pr I. M. FALL – et en dépit du maintien du multipartisme, Senghor va opter en 1966, pour ce qu'il appelait dans le temps, le « parti unifié ». Il rallie ainsi à son parti l'Union Progressiste Sénégalais (UPS) du seul parti légal d'opposition de l'époque, le Parti du Rassemblement Africain (PRA) ainsi que d'une partie des anciens membres du BMS sans oublier le PAI (tous deux, partis non reconnus légalement).¹⁰³ Prétextant que le développement du Sénégal est inhérent à une action concertée de tout le peuple sénégalais notamment ses élites, l'opposition sénégalaise de cette époque était administrée par une main de fer. D'où le passage du multipartisme de droit au monopartisme de fait. L'UPS n'a pas manqué d'exploiter cette opportunité politique (absence d'opposition), en remportant les élections de décembre 1963, de février 1968 et celle de janvier 1973 (même si elles avaient été marquées par de violents incidents). Mais ce gouvernement ne va pas tenir longtemps sur cette lancée surtout devant la crise économique et la pression internationale ainsi que les grèves incessantes qui prévalaient à l'époque. D'où l'assouplissement de sa politique. Ainsi, dès 1974, avec la reconnaissance du Parti Démocratique Sénégalais et surtout l'encadrement du multipartisme, les partis politiques réapparaissent dans l'échiquier politique sénégalais.¹⁰⁴

- *La période de la restitution du multipartisme*

Le pluralisme politique sénégalais a été restauré par Senghor en exigeant le respect de trois courants¹⁰⁵ politiques : il s'agit des courants de pensée comme « *socialiste et démocratique* » incarné par le parti au pouvoir, l'UPS devenu par la suite le Parti Socialiste (PS) ; « *libéral démocratique* », incarné par le PDS ; et « *marxiste-léniniste ou communiste* », attribué au PAI.¹⁰⁶ L'exposé des motifs de la loi n°76-01 du 19 mars 1976 portant révision de la Constitution nous en dit plus : « *L'actuel article 3 de la Constitution consacre dans notre pays le principe du pluralisme des partis sans aucune limitation. S'il apparaît que le régime de parti unique, pourtant de plus en plus largement adopté dans de nombreux pays du monde particulièrement en Afrique, n'est pas souhaitable pour le Sénégal et que le pluralisme des partis politiques est une garantie du libre*

¹⁰³ Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.127.

¹⁰⁴ Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.127.

¹⁰⁵ Voir Centre d'Études des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI) : Les cahiers de l'alternance ; annuaire des partis politiques, avril 2001, Sénégal, p. 17.

¹⁰⁶ Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.127.

exercice de la démocratie par les citoyens dans la diversité de leurs opinions, on peut penser, cependant, qu'une prolifération des partis politiques peut également constituer un péril mortel pour le bon fonctionnement de la démocratie. Il est donc apparu souhaitable, tout en conservant le principe du pluralisme, de limiter son exercice en précisant qu'il ne pourra exister simultanément, dans notre pays, plus de trois partis politiques correspondant à des courants de pensée différents ».¹⁰⁷ Il fallait attendre la loi n°78-60 du 28 décembre 1978 modifiant la Constitution, pour qu'une quatrième formation partisane soit acceptée dans le pays : il s'agit du Mouvement Républicain Sénégalais (MRS) pour représenter le courant de pensée dit « conservateur ».¹⁰⁸ Cette réforme a démocratisé le système politique sénégalais car ayant permis l'expression et l'émergence de courants politiques pluriels, à en croire I. M. Fall. Toujours selon cet auteur : « à partir de l'ouverture démocratique de 1976-1978, le Sénégal inaugure la séquence historique des élections compétitives et esquisse sa sortie du cercle des "dictatures" et son entrée lente mais progressive dans le club des démocraties pluralistes car comme le rappelle André Hauriou¹⁰⁹ : "les élections disputées sont essentiellement le signe que le droit constitutionnel en vigueur dans un pays déterminé accepte le phénomène de la société pluraliste" ».¹¹⁰ L'arrivée en 1981(1^{er} janvier) du Président Abdou Diouf à la tête de l'État sénégalais constitue une étape décisive dans l'évolution de la démocratie multi partisane de ce pays. Parmi les plus grandes réformes du président A. Diouf, figure l'instauration du multipartisme intégral dans le pays. C'est grâce à sa volonté politique que la loi n°81-16 du 06 mai 1981 portant révision de la constitution a été initiée, laquelle loi ayant procédé à la modification de l'article 3 de la constitution pour supprimer la limitation du nombre des partis politiques et l'indication des courants de pensées.¹¹¹ C'est la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989) qui régit les partis politiques en République du Sénégal. Et de 1981 à nos jours, le nombre des partis politiques ne cesse de se multiplier actualisant ainsi, l'inquiétude soulevée par le législateur sénégalais dans l'exposé des motifs de la

¹⁰⁷ Ismaïla Madior FALL dans son ouvrage intitulé *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.127.

¹⁰⁸ La particularité de l'instauration du multipartisme en 1975 laisse penser certains citoyens sénégalais comme Ibrahima Fall que : « c'est certainement la première fois au monde qu'une réforme constitutionnelle impose à la fois une limitation du nombre des partis politiques et l'obligation pour ceux-ci d'adopter une étiquette idéologique préétablie » ; Ibrahima Fall, *Sous-développement et démocratie multi partisane, l'expérience sénégalaise*, Dakar-Abidjan, 1977, N.E.A., p.31 (voir I. M. Fall dans son ouvrage intitulé *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.128).

¹⁰⁹ Voir A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 1967, p.219 (cité par I. M. Fall dans, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.128).

¹¹⁰ Voir Ismaïla Madior Fall, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.128.

¹¹¹ Voir Ismaïla Madior Fall, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit. p.128

loi n°76-01 du 19 mars 1976. Car en janvier 2019, selon le ministère de l'Intérieur sénégalais, il existait 310 partis politiques légalement reconnus par l'État.

d.) HISTOIRE DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES DANS LE MONDE

La question du financement des partis politiques était un sujet sans enjeu, donc resté pendant longtemps, sans que personne ne s'y intéresse ou presque. Pourtant, des scandales liés au rapport entre l'argent et la politique attiraient, de temps en temps, l'attention des citoyens de l'époque jusqu'à secouer leur apathie à plusieurs reprises. Mais ils n'ont été exploités que par les partis politiques pour des fins purement d'adversités politiques.¹¹² L'évolution du monde des « affaires » n'a pas été indifférente à l'environnement politique à en croire Claude Leyrit : « *les "affaires" ont certes amené le pays, et d'abord les hommes et les partis politiques eux-mêmes, à poser enfin ouvertement et publiquement la question des rapports entre l'argent et la politique. Car il existe un problème qu'il est vain de vouloir occulter* ». ¹¹³ La démocratie a un coût, et l'argent est devenu, plus que jamais, son pivot. S'il n'y a pas de démocratie sans partis politiques, il faut aussi de l'argent pour les créer et surtout les faire fonctionner. Ou encore, s'il faut de l'argent pour que les formations partisans puissent présenter des candidats aux élections, cette même condition reste nécessairement valable pour que les élus puissent jouer pleinement leurs rôles d'éducation, de formations, de concours aux suffrages...

Le coût de la démocratie est plus que jamais patent. Et pour preuve, le développement de cette dernière est allé de pair, de tous temps et en tous lieux, avec une certaine prospérité de la cité. Par contre son dépérissement résulte très généralement des difficultés économiques de renoncement d'une majeure partie des citoyens à en assumer le prix.¹¹⁴ La démocratie doit donc l'essentiel de son succès à l'essor économique du pays concerné. C'est pourquoi, pour C. Leyrit : « *la démocratie est un luxe de pays riches. Autrement dit, sous son règne encore plus que sous tout autre, l'argent est bien le nerf de la politique. Feindre de l'ignorer, comme certains l'ont fait trop souvent ou trop*

¹¹² C'est-à-dire, soit pour alimenter leurs querelles en s'accusant réciproquement d'être payés par telle ou telle puissance économique, voire étrangère, soit s'accordant tacitement pour faire silence sur le sujet.

¹¹³ Claude Leyrit : *Les partis politiques et l'argent*, Le Monde-Éditions, 1995, France, p.12.

¹¹⁴ Claude Leyrit, *Ibid.*, p. 15.

longtemps, n'est qu'une immense hypocrisie qui ne peut masquer à la longue qu'un dévoiement de cette démocratie ». ¹¹⁵ Partant de ces constats, il nous est permis de déduire que l'argent joue toujours le rôle central en politique. Et si l'on n'y prend garde, les plus fortunés risqueront de s'accaparer des fonctions de pouvoir et de la politique sans avoir nécessairement la qualité. Une telle situation pourrait alors déboucher soit sur le retour d'un régime censitaire ou tout simplement sur un chaos démocratique. C'est pour quoi, à en croire C. Leyrit, Athènes avait pris conscience de cet enjeu il y a plus de 2 500 ans. ¹¹⁶ Étant le premier modèle démocratique, ¹¹⁷ cette cité fut la première à constater les tares et les limites de cette même démocratie.

De même, c'est Athènes qui fut aussi la première à tenter d'apporter un remède aux tares et limites démocratiques en proposant les premières règles du financement de la vie politique. ¹¹⁸ C'est dans ce cadre que *Périclès* avait proposé de verser une indemnité, appelée le *misthos*, à ceux qui remplissaient une charge publique dans la cité athénienne. ¹¹⁹ Quelques années plus tard, cette indemnité a été étendue à ceux qui se rendaient tout simplement aux assemblées générales de tout le peuple ¹²⁰. Même si le *misthos* n'était pas mirobolant, parce qu'inférieur au salaire d'un bon ouvrier, Athènes posait ainsi, avec conscience et de façon lucide et ouverte, le problème des rapports entre la politique et l'argent tout en reconnaissant aussi que sans celui-ci, il était vain de prétendre participer à celle-là. ¹²¹ Pour ce qui est du temps moderne, C. Leyrit, estime que « *le monde moderne, quand il se remet en marche à tâtons vers l'idéal démocratique, mit quelque temps à réassimiler les leçons données par les Grecs deux millénaires plus tôt. Ou peut-on dire, au contraire, qu'il les avait trop bien comprises ?* » ¹²². Cela se justifie par le fait que les premières tentatives pour remplacer ou tempérer les monarchies absolues par des régimes parlementaires (en France ou en Angleterre), ont été accompagnées par la volonté manifeste de laisser la politique

¹¹⁵ C. Leyrit : *Les partis politiques et l'argent*, Ibid., p. 17.

¹¹⁶ C. Leyrit : *Les partis politiques et l'argent*, Ibid., p. 17.

¹¹⁷ Parce qu'elle a inventé le mot et le concept de la démocratie.

¹¹⁸ C. Leyrit, Ibid., p. 17.

¹¹⁹ Parce que les citoyens les moins fortunés, comme les paysans ou les marins, n'ayant pas de temps pour s'occuper des affaires de la cité, étaient obligés d'abandonner entièrement celles-ci à l'oligarchie.

¹²⁰ Ces assemblées générales tranchaient souverainement de tout pour permettre de participer soit aux référendums ou aux campagnes électorales.

¹²¹ C. Leyrit, Ibid., p. 18.

¹²² C. Leyrit, Ibid., p. 18.

aux plus fortunés.¹²³ En France par exemple,¹²⁴ le suffrage universel¹²⁵ resta une revendication radicale, parce que jusqu'en 1848, ce pays était sous le règne du suffrage censitaire. Et n'était considéré comme électeur que celui qui disposait d'un certain revenu.¹²⁶ A en croire C. Leyrit, « *n'était électeur que celui qui possédait un certain revenu, et éligible celui qui bénéficiait d'un revenu encore plus élevé* ». ¹²⁷ Le droit de vote était donc le propre de ceux qui avaient de l'argent, et celui d'être élu à ceux qui en avaient le plus.¹²⁸ Le rapport entre l'argent et la politique était ainsi clairement mis à nu, connu et à la limite, admis. Dans son ouvrage, Claude Leyrit n'a pas manqué de soulever un paradoxe qui interpelle le monde moderne : « *mais à contrario, peut-on dire, de l'Athènes antique : au lieu de prendre avantage de la fortune publique pour permettre au plus grand nombre d'exercer réellement les droits politiques, on réservait les droits politiques à la fortune* ». ¹²⁹ En France, faut-il le souligner de passage, le suffrage universel fut instauré avec la deuxième République en 1848. Le Second Empire le maintiendra pour l'élection à la chambre des députés. Mais selon C. Leyrit, ce suffrage dit universel en lui-même, ne changeait pas de façon fondamentale le fait que la politique restait toujours et en grande partie, une chasse gardée de ceux qui avaient une fortune personnelle.¹³⁰ Car elle était toujours, malgré l'instauration du suffrage universel, dans les mains de ceux qui pouvaient avoir le loisir de participer aux séances de l'Assemblée¹³¹ et faire face aux dépenses d'une campagne électorale. Ce qui sous-entend que les campagnes électorales de cette époque coûtaient déjà cher, même sous un régime autoritaire comme le Second Empire qui n'hésitait pas à désigner des candidats officiels ; à fortiori s'il faut s'adresser à un électorat plus élargi par le suffrage universel actuel.¹³² Il a fallu nécessairement compléter ce suffrage universel lacunaire par l'indemnité parlementaire pour que les députés

¹²³ C. Leyrit, Ibid., p. 18.

¹²⁴ Mis à part l'épisode bref de la Première République qui était le point culminant de la Révolution.

¹²⁵ Ou plutôt le suffrage semi-universel parce qu'il ne sera pas question du droit de vote des femmes avant 1946.

¹²⁶ Sous Louis XVIII, il fallait payer 300 francs d'impôt pour être électeur, 1000 francs pour être éligible ; sur une population de 30 millions d'habitants, il y a 110 000 électeurs et 15 000 éligibles. Le cens ayant été abaissé à 200 francs sous Louis-Philippe, on comptait 240 000 électeurs pour 35, 4 millions d'habitants en 1846, voir C. Leyrit : Les partis politiques et l'argent, Op. Cit., p. 18.

¹²⁷ C. Leyrit, Ibid., p. 18.

¹²⁸ C. Leyrit, Ibid., p. 18.

¹²⁹ C. Leyrit, Ibid., p. 18 à 19.

¹³⁰ C. Leyrit, Ibid., p. 19.

¹³¹ À noter que les voyages plus le séjour à Paris coûtaient cher pour un provincial.

¹³² Leyrit, Op. Cit., p. 19.

puissent se consacrer à la tâche pour laquelle ils ont été choisis par les électeurs.¹³³ Ainsi, la Seconde République instaura l'indemnité parlementaire, avant d'être supprimée par le Second Empire. Elle doit sa constance ou sa permanence à la Troisième République, qui la réinstaura en 1875. Dès lors, l'indemnité fut la pratique constante.¹³⁴ Le style des campagnes et l'augmentation pharamineuse de leur coût n'ont pas laissé indifférents des décideurs politiques. Car, depuis bientôt un demi-siècle, cette augmentation du coût de la politique ne cesse de bouleverser une nouvelle fois les rapports entre l'argent et la politique. Elle est due à plusieurs facteurs : de plus en plus, les formations politiques ont besoin de personnel permanent, de moyens de communication modernes, de services d'information efficace, d'études et de relations publiques, de sondages, d'affiches commerciales, de dépliants, de meetings et de tout autre marketing politique. Étant donné qu'il faut avoir beaucoup d'argent pour faire de la politique aujourd'hui, l'inquiétude la plus fondée est que les politiques risquent à nouveau d'être à la totale merci des gens fortunés si les décideurs de nos pays ne prennent pas des dispositions adéquates. Et désormais, l'enjeu fondamental des partis politiques et des candidats, est la possibilité de trouver des sources de financement à tout prix, les poussant souvent à côtoyer les hommes d'affaires, les entrepreneurs, les opérateurs économiques, les trafiquants des produits prohibés... *« Le poids de l'argent sur la politique ne se juge plus guère à la fortune des élus ou à leur origine sociale. Il est bien davantage mesuré par ceux qui sont leurs bailleurs de fonds. Connus ou cachés, ce sont eux qui risquent fort d'être les vrais décideurs. Auquel cas, la vie publique à laquelle croient participer le citoyen et l'électeur ne serait qu'une façade, et les débats publics ou les programmes que poudre aux yeux »*,¹³⁵ précise C. Leyrit. Cette lourde tendance du poids des millions n'est pas étrangère à l'effacement des idéologies politiques voire à l'obscurcissement des oppositions dans la démocratie. Parce que, plus le poids de l'argent devient décisif, plus ses manieurs ne prennent en compte que les seules positions du pouvoir. La France, les États-Unis, l'Allemagne, l'Espagne, la Suède..., ont fait face aux problèmes de financement des partis politiques au même moment. C'est pourquoi partout, avant la fin des années soixante, la réglementation du financement de la vie politique était soit totalement inexistante, soit extrêmement succincte. Mais la Grande-Bretagne faisait figure d'exception, car elle avait éprouvé

¹³³ Malgré les soupçons qu'elle avait suscités sur les motivations réelles des élus, elle était perçue comme une deuxième condition de la démocratie parlementaire. Parce qu'elle était jugée indispensable pour donner à tous les citoyens, indépendamment de leur fortune personnelle, d'être élus.

¹³⁴ Leyrit, *Op. Cit.*, p. 19.

¹³⁵ Leyrit, *Op. Cit.*, p. 25.

le besoin de limiter les dépenses des campagnes électorales dès 1883, quoique cette limitation ne s'appliquait¹³⁶ qu'aux candidats, (les partis politiques gardant toute la latitude en la matière).

À partir des années cinquante, le même phénomène bouleverse la vie politique, un peu plus tôt aux États-Unis, avant d'atteindre l'Europe. Ainsi, les coûts des campagnes électorales¹³⁷ se multiplient sans aucune commune mesure par rapport aux décennies précédentes. Dans les mêmes proportions, les dépenses de fonctionnement des appareils politiques augmentent parallèlement. Soumis à une telle pression croissante, les partis politiques et les candidats se lancent désormais dans une quête effrénée de fonds, souvent sans se soucier du respect des textes en vigueur encore moins aux morales. Cette situation a débouché sur des scandales politico-financiers qui éclataient un peu partout ; rendant la réglementation du financement de la vie politique indispensable. C'est dans ce contexte que les Etats-Unis ont décidé d'adopter une législation draconienne à la suite du « *Watergate* »¹³⁸ qui a provoqué la démission du président Nixon. Même s'il a été la plus spectaculaire, mais le « *Watergate* » n'était que l'un des scandales politico-financiers de la période qui n'a épargné aucun des grands pays occidentaux.¹³⁹ Les listes des premières véritables réglementations relatives au financement des vies politiques se présentent comme suit : le Danemark et la Suède en 1966, l'Allemagne fédérale en 1967, la Finlande en 1969, l'Italie et les États-Unis en 1974, l'Autriche en 1975, le Portugal en 1976, le Québec en 1977, la Grèce en 1984, la Belgique et l'Espagne en 1985.¹⁴⁰ Ces différentes réglementations sont fort disparates dans leurs contenus. Parce qu'elles ont toutes été adaptées, lors de leur élaboration, au système politique, à la constitution, aux modes d'élection, aux traditions et aux mœurs politiques de chaque pays.¹⁴¹ Malgré les disparités, ces réglementations ont gardé quelques dénominateurs communs : *« mais elles ont toutes les mêmes visées : réduire les inégalités financières entre les différents partis ou candidats – et du coup le besoin de se procurer des fonds à n'importe quel prix, voire n'importe quel moyen – soit en plafonnant les dépenses de campagne, soit en instituant un*

¹³⁶ Leyrit, *Op. Cit.*, p.26.

¹³⁷ Ces campagnes électorales, misent de plus en plus, sur les moyens de communication et de publicité modernes, dans lesquels la télévision joue un rôle majeur.

¹³⁸ L'affaire « *Watergate* » n'est pas seulement une affaire d'espionnage politique, mais celle du financement occulte des campagnes électorales et des hommes politiques, y compris le plus en vue de la planète. Si cette affaire vaut au président des Etats-Unis le sobriquet de « *Tricky Richard* », (Richard le tricheur), ou révèle l'absence de morale de l'occupant de la Maison-Blanche, elle dévoile surtout les extrémités auxquelles les hommes politiques se sentent tenus d'aller pour trouver l'argent nécessaire à leurs activités ; Leyrit, *Op. Cit.*, p. 27.

¹³⁹ Pour d'autres cas d'exemples, voir Claude Leyrit , *Op. Cit.*, pp. 26-27-28-29-30.

¹⁴⁰ Leyrit, *Op. Cit.*, p.29.

¹⁴¹ Leyrit, *Op. Cit.*, p.29.

financement public, soit en limitant le financement privé ; imposer une plus grande transparence de tout le financement politique ». ¹⁴² À cette époque, et malgré leurs ambitions affichées, ces réglementations ont connu assez de problèmes pour atteindre pleinement leur objectif.

D'abord en Allemagne : Elle a été la première à inscrire dans son dispositif législatif, cette nécessité de transparence des finances partisans. ¹⁴³ Parce qu'il fallait tirer les leçons de la fameuse expérience du nazisme, dont le succès avait été essentiellement rendu possible par des apports financiers énormes des milieux de la banque et de l'industrie. Ainsi, la constitution allemande de 1949 préconisait que les partis politiques rendent publiquement compte de leurs ressources. La loi du 24 juillet 1967 ¹⁴⁴ avait décidé pour les partis politiques ayant présenté des candidats aux élections, un financement public. ¹⁴⁵ Cette loi obligeait enfin ces formations politiques à publier leurs comptes. ¹⁴⁶

Même si elle a pu contraindre les partis politiques allemands à être plus rigoureux sur l'origine et la gestion de leurs ressources, cette loi n'a pas pu relever le défi de la transparence totale. Et pour preuve, dans les années quatre-vingt, plusieurs affaires dont celles de *Lockheed* ¹⁴⁷, ont fait scandale. En dehors de ces scandales, la loi de 1967 n'est pas parvenue à mettre un terme à l'existence des financements inavoués mais avérés, et surtout des pratiques des fondations proches des partis consistant à accorder à ces derniers des soutiens multiformes ; toute chose qui était de nature à brouiller les comptes de ces partis.

En Italie : En parlant des défaillances des premières réglementations relatives au financement de la vie politique, on se rend compte que la République latine n'est pas restée en marge de ces difficultés. La première loi relative au financement politique a été adoptée en Italie le 2 mai 1974, avant d'être révisée plus tard le 18 novembre 1981. ¹⁴⁸ Mais et grâce à l'acharnement de quelques

¹⁴² Leyrit, *Op. Cit.*, p.29.

¹⁴³ La loi réglementant cette disposition a été votée le 24 juillet 1967.

¹⁴⁴ Cette loi a été corrigée et amendée en 1969, 1979, 1983, et en 1988.

¹⁴⁵ Elle autorisait également les dons privés des particuliers et des entreprises tout en mettant sur pied un mécanisme de compensation pour assurer une plus grande égalité entre les partis politiques.

¹⁴⁶ Leyrit, *Op. Cit.*, p.30.

¹⁴⁷ La société américaine Lockheed a été accusée, et convaincue, d'avoir dépensé des dizaines de millions de dollars en pots-de-vin destinés à acquérir les faveurs d'hommes politiques ou de hauts fonctionnaires. En Allemagne, mais aussi au Japon, aux Pays-Bas, en Italie, en Grande-Bretagne et probablement en France.

¹⁴⁸ Leyrit, *Op. Cit.*, P.30.

juges¹⁴⁹ et l'opération Mani Pulite, pour comprendre les réalités inchangées des corruptions et des financements occultes des formations politiques malgré l'existence de la législation.¹⁵⁰

Aux Etats-Unis : La loi de 1974 interdisait à toute personne morale (syndicat, entreprise, association ou groupe d'intérêts...), le versement direct d'un moindre dollar à un candidat ou à un parti. Par contre, cette loi n'est pas parvenue à interdire à ces personnes morales de constituer des « Political Action Committees » (PAC), c'est-à-dire des Comités d'Action Politique. Et pourtant, « tout PAC officiellement déclaré a le droit de verser jusqu'à 15 000 dollars à un parti et 5000 dollars à un candidat à chaque étape du processus électoral, ou encore à un autre comité politique.¹⁵¹

En France : Parmi les grandes démocraties occidentales, la France a été la dernière à mettre en place un dispositif réglementant des financements de la vie politique.¹⁵² Sa première loi sur la question n'a vu le jour que le 11 mars 1988.¹⁵³ Il a fallu, en plus des tensions politiques entraînées par la cohabitation entre un président de gauche et un gouvernement de droite, la survenue de quelques scandales politico-financiers comme l'affaire « *Luchaire* »¹⁵⁴ pour faire passer la loi de 1988 instaurant le financement public partisan.¹⁵⁵ La loi de 1988 a été révisée à plusieurs reprises, notamment en 1990. Mais l'inefficacité de cette dernière a été mise à nu par des nouvelles affaires politico-financières comme de l'affaire d'*Urba-Gracco*¹⁵⁶ qui a révélé que la dernière

¹⁴⁹ En Italie, les enquêtes et investigations des magistrats sur la corruption de la classe politique ont secoué le système et balaient des hommes et des partis qui semblaient inamovibles. Voir Claude Leyrit, Op. Cit., P.31.

¹⁵⁰ Leyrit, Op. Cit., P.31.

¹⁵¹ Leyrit, Op. Cit., p.31.

¹⁵² En exceptant bien sûr les Pays-Bas et le Luxembourg qui n'ont pas toujours réglementé ce secteur.

¹⁵³ Avant, il n'y a pas eu moins de 29 projets de loi entre 1970 et 1988, visant le financement partisan ; mais sans succès.

¹⁵⁴ L'affaire « *Luchaire* » est une affaire politico-financière française dont les faits se sont produits dans les années 1980. Précisons qu'après la révolution iranienne, en 1979, la France entretenait des relations tendues avec l'Iran et soutient l'Irak lors de la guerre opposant les deux pays. Ainsi, entre 1982 et 1986, alors que Charles Hernu est ministre de la Défense, la France livre des obus à l'Iran, ventes autorisées par la Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre grâce à un trucage, les certificats mentionnant d'autres pays. Par ailleurs, 3 millions de francs de commissions auraient pu être reversés au Parti socialiste. L'affaire est révélée par La Presse de la Manche, puis le rapport du contrôleur général des armées Jean-François Barba est publié par L'Express en janvier 1987. L'enquête était confiée au juge d'instruction Michel Legrand. Le procureur de la République de Paris Pierre Bézard, contre son avis et sur ordre écrit du ministre de la justice, requiert un non-lieu qui est finalement prononcé le 16 juin 1989.

¹⁵⁵ Leyrit, Op. Cit., P.33.

¹⁵⁶ L'affaire Urba porte notamment sur les conditions d'attribution de marchés publics et concerne le financement occulte du Parti socialiste français. Le volet marseillais de l'affaire concerne la période de janvier 1987 à février 1989. Les entreprises qui souhaitaient obtenir des marchés publics devaient verser, par le biais de fausses factures, à hauteur de 2 % à 4 % du montant des marchés concernés à des bureaux d'études, parmi lesquels URBA, SAGES ou BLE. Ces méthodes étaient illégales. Les bureaux d'études se chargeaient ensuite de reverser les commissions, dont ils conservaient 40 % du montant, dans les caisses du Parti Socialiste (30 % au niveau national et 30 % au niveau local), dans le but de financer les campagnes électorales.

règlementation était loin d'avoir réglé les problèmes ou mis fin aux financements occultes. D'où l'adoption, le 23 janvier 1993, d'une nouvelle loi pour compléter celle de 1990.¹⁵⁷

Quid des cas sénégalais et malien ?

Au Sénégal, il n'existe pas, à la date d'aujourd'hui (2024), un système de financement public direct partisan. Cela va s'en dire qu'une histoire de financement de partis politiques au sénégalais s'avère problématique. Mais, faut-il le souligner, l'État sénégalais accorde une aide publique indirecte à ses formations partisans et cela depuis l'indépendance du pays voire au delà. Cependant, avant la loi n°76-01 du 19 mars 1976 portant révision de la Constitution,¹⁵⁸ la thèse d'un financement du parti unique d'alors par les moyens de l'État est défendable. Par contre au Mali, comme expliqué précédemment, l'instauration d'un système de financement public direct partisan date de 2000.¹⁵⁹ Mais avant cette date, les partis uniques de fait (US RDA) et de droit (UDPM) étaient quasiment financés par les moyens de l'État. Mais l'instauration du multipartisme a été un déclic historique pour l'évolution qu'a connue le mode de financement partisan du Mali. La Constitution de 1960 avait certes reconnu le multipartisme au Mali, mais dans la pratique l'Union Soudanaise pour le Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) a toujours été le parti politique dominant.¹⁶⁰ Même s'il a acquis la confiance populaire, ce parti dominant était hostile au multipartisme intégral, comme le souligne Yaya GOLOGO : « *ce parti dominant, reconnu comme organe crédible de transformation sociale à travers ses succès historiques, dans le processus de l'émancipation nationale a réussi à absorber les principaux partis qui existaient au paysage politique de l'époque dont le PSP*¹⁶¹ ». ¹⁶² À cette époque, pendant la première République (1960-1968), ceux qui avaient tenté de créer leur parti politique avaient été intimidés, et souvent très sévèrement.

Ce fut, par exemple, le cas de monsieur Amadou Fané dont les membres de toute la direction du futur parti (provisoirement constituée) avaient été arrêtés, jugés, condamnés et déportés après le dépôt de la demande de Statut. Ce n'est qu'après 1968 qu'ils ont eu le droit de revenir au Mali.

¹⁵⁷ Leyrit , *Op. Cit.*, P.34.

¹⁵⁸ L'objet de cette révision était la reconnaissance du pluralisme et la modification du texte du serment. Ismaïla Madior FALL : Sénégal, une démocratie « ancienne » en mal de réforme, seconde édition revue et augmentée, Dakar, Open Society Foundation, 2013, p.68.

¹⁵⁹ A travers la loi 00-045 du 07 juillet 2000 portant charte des partis politiques au Mali.

¹⁶⁰ Créé au Congrès constitutif de Bamako en 1946, l'US-RDA fut un parti pionnier dans les luttes d'indépendance nationale de plusieurs pays d'Afrique Occidentale Française. Ce parti a soutenu par exemple le Front de Libération Nationale, un parti ami algérien dans la lutte pour l'indépendance de ce pays; African National Congress etc.

¹⁶¹ Le Parti Progressiste soudanais, créé le 13 février 1946 par l'arrêté n°502 AP-AS/I du 13 février 1946.

¹⁶² Yaya GOLOGO : Système politique au Mali à l'épreuve d'un Etat fonctionnel, EDILIVRE, 2014, France, p. 73.

L'US-RDA avait la mainmise sur toutes les affaires politiques, économiques et administratives du Mali. Il était devenu aussi un parti-Etat, c'est-à-dire, un parti dont le budget de fonctionnement et surtout l'appareil dirigeant étaient confondus respectivement avec le budget et le gouvernement de l'État. C'est pourquoi il n'était pas confronté à un sérieux problème de financement. L'ancien ministre et ancien président de la Commission *Charte des partis politiques* lors de la Conférence nationale du Mali de 1991, (Y. H. DICKO), a affirmé lors de l'entretien que : « *Ces partis uniques de fait ou de droit ont été latéralement financés par l'État sans que cela soit dit ou écrit dans nos textes. Lors des élections, il suffisait d'avoir votre nom sur la liste des candidats du parti unique, pour que vous soyez élus sans donc avoir besoin de faire campagne. Nous nous souvenions, au niveau de l'US-RDA qui était un parti dominant sans être un parti unique constitutionnel, c'est l'État qui faisait tout pour ce parti. A l'approche des élections, c'est l'État qui prenait tout en charge : les moyens de transport, l'hébergement, etc. La prise de contact avec les militants était assurée par les représentants de l'administration au niveau local. Toutes les dépenses du parti étaient assurées par l'État. Sous l'UDPM, c'était un parti unique constitutionnel. Le parti UDPM était un service public comme le Ministère de la défense, etc. Donc ces partis uniques ont été financés par l'État sans qu'on ne le dise ou qu'on ne l'écrive* ». ¹⁶³ Si la question du financement public des partis politiques n'était donc pas une urgence, pendant la première République surtout que « *le gouvernement était issu du parti* », ¹⁶⁴ les partis politiques de la Deuxième République n'étaient pas, non plus, les mieux servis. Marquée par la primauté de l'UDPM, la Deuxième République reconnaissait à cette formation politique, le statut de parti unique à travers l'article 5 de la Constitution du 2 juin 1974. En ayant, comme son prédécesseur, la mainmise sur tous les domaines de l'État, l'UDPM était également financée essentiellement par le Budget national. Cela sous-entend que, pendant les deux premières Républiques, il n'y a pas eu de textes consensuels encadrant le financement partisan ; même si les élus (députés surtout), et membres de gouvernements bénéficiaient de soutiens financiers et matériels de l'État (aide publique indirecte). A cette époque, les autorités n'avaient pas perçu ce type de soutien comme un besoin urgent car les partis qui se sont succédé au pouvoir, n'ayant pas connu de difficultés financières, n'ont pas estimé nécessaire d'instaurer un financement public partisan. Après le coup d'État de mars 1991

¹⁶³ Entretien du 05/06/2017 avec Younouss Hamèye DICKO, ancien ministre et ancien président de la Commission *Charte des partis politiques* lors de la Conférence nationale du Mali de 1991, réalisé à Bamako dans son cabinet.

¹⁶⁴ Entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

contre le régime du Général Moussa TRAORE, les nouveaux hommes forts du pays regroupés autour du CTSP¹⁶⁵ ont organisé une consultation populaire d'envergure nationale et historique, appelée Conférence nationale, afin de définir un nouveau départ dans le pays sur le plan politique, économique, social... Au cours de cette Conférence nationale qui s'est tenue du 29 juillet au 12 août 1991 à Bamako (Palais de la Culture), la majorité des participants avaient rejeté toute idée d'instauration d'aide publique partisane comme le confirme Y. H. DICKO, Président de la Commission *Charte des partis politiques*¹⁶⁶ lors de la Conférence nationale de 1991: Question : Vous étant Président de la Commission Charte des partis politiques lors de la Conférence nationale de 1991, quels rapports avez-vous constatés entre les décisions de la Conférence nationale et le financement public des partis politiques maliens en vigueur au Mali ? Réponse : « *Lors de la Conférence nationale de 1991, le problème a été posé avec beaucoup d'acuité au palais de la culture, qui est tout près d'ici. Mais le Peuple malien dans toutes ses composantes a rejeté toute forme de financement public des partis politiques. Toutes les sensibilités de la société malienne étaient présentes à cette Conférence, y compris les partis politiques qui étaient déjà créés. Il y a eu plusieurs sentiments au cours de cette conférence nationale et vigoureusement les gens rejetaient le financement des partis politiques. Les gens craignaient, et c'était légitime, que beaucoup de gens ne se mettent à créer des partis uniquement pour avoir le financement de l'État et en disposer en dehors du service du parti. C'était aussi pour voir la capacité des gens à créer des partis au cas où ces derniers ne seraient pas financés. Cela était très important à cette époque-là. La troisième raison était que les partis uniques c'est-à-dire l'US-RDA, l'UDPM, qui se faisaient toujours financer par l'État, ont fait un usage abusif des fonds publics ; les participants pensaient que c'était du gaspillage. Donc il y a essentiellement ce ressentiment contre les partis uniques, surtout l'UDPM qui avait joui de ça, qui constitue l'une des raisons du rejet* ». ¹⁶⁷ Dans le TITRE IV, l'article 20 de la Charte issue de la Conférence nationale (rapport général de la Conférence), est sans équivoque sur la position des maliens au sujet du financement public partisan : « *les partis financent leurs activités au moyen de ressources propres ou de provenance externe. Les*

¹⁶⁵ Comité de Transition pour le Salut du Peuple, sous la responsabilité de l'ancien président Amadou T. TOURE.

¹⁶⁶ La Commission *Charte des partis politiques* lors de la Conférence nationale de 1991 était composée de quatre membres : Président : Younouss Hamèye DICKO ; Vice-président : Cherif Cisse ; Rapporteur : Cheick SAMAKE ; Secrétaire : Yaya KARAMBE. Source : REPUBLIQUE DU MALI, *Actes de la Conférence nationale du Mali ; tenue du 29 juillet au 12 août 1991. Bamako, le 20 août 1991 ; p. 205.*

¹⁶⁷ Entretien du 05/06/2017 avec Younouss H. DICKO, ancien ministre et l'ancien président de la Commission *Charte des partis politiques* lors de la Conférence nationale du Mali de 1991, réalisé à Bamako dans son cabinet.

ressources propres du parti comprennent : les cotisations des membres, les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres, le placement des cartes de membres, les produits de leurs biens patrimoniaux, les recettes de leurs activités. Les ressources de provenance externe comprennent : les aides de coopération entre partis, les emprunts, les dons et legs ». ¹⁶⁸Après le coup d'état contre Moussa TRAORE en 1991, le premier texte relatif aux partis politiques était l'ordonnance N°2/CTSP du 5 avril 1991 abrogée par l'ordonnance N°91-075/PCTSP du 10 octobre 1991 portant Charte des partis politiques. Si la Conférence nationale avait rejeté l'idée de tout financement public partisan, il fallait attendre l'arrivée au pouvoir d'Alpha O. KONARE en 1992 (par voie démocratique), pour que la conclusion de ladite Conférence soit mise en cause. Car après son premier mandat, le président KONARE a institué, pour la première fois au Mali, le financement public des partis à travers la Loi n°00-045 du 07 juillet 2000 portant Charte des partis politiques ; abrogeant ainsi l'ordonnance n°91-075/PCTSP du 10 octobre 1991. Et l'ancien président de la Commission *Charte des partis* de la Conférence nationale a confirmé cela : « *C'est le président Alpha Oumar KONARE, pendant son deuxième mandat, qui a dit que si l'on ne finance pas les partis politiques, c'est le système de parti unique qui s'installera inévitablement à nouveau dans le pays. Parce que, le parti au pouvoir va prendre tous les députés, tous les élus...à cause des moyens dont il dispose. Parce qu'en ce temps, les autres partis étaient dirigés par des enseignants, des juristes, des retraités..., qui n'avaient pas de moyens. La plupart d'entre eux avaient des salaires qui tombaient mal, et ce n'est pas avec ce type de moyens que l'on pourra animer un parti politique et l'amener à la victoire électorale. Donc, le parti qui a gagné les élections, c'est lui qui dispose de tout. Il dispose du pouvoir de nomination des hauts cadres du pouvoir, des moyens pour l'achat de consciences, contrairement aux partis politiques qui n'ont pas de moyens* ». ¹⁶⁹ Un autre "pionnier" de la vie politique malienne et cadre du parti UDD (S. D.), a confirmé ce rappel historique. ¹⁷⁰ Et aujourd'hui, le dispositif qui régit les

¹⁶⁸ République du Mali, Actes de la Conférence nationale du Mali ; tenue du 29 juillet au 12 août 1991. Bamako, le 20 août 1991, p. 117 à 118.

¹⁶⁹ Entretien du 05/06/2017 avec le Professeur Younouss H. DICKO, ancien ministre et ancien président de la Commission *Charte des partis politiques* lors de la Conférence nationale du Mali de 1991, réalisé à Bamako dans son cabinet.

¹⁷⁰ Question : Comment les partis politiques maliens étaient-ils financés avant le multipartisme intégral?

Réponse : « A l'époque coloniale, il y avait des partis politiques même si j'étais jeune à cette époque. Mais nos parents avaient leurs cartes de militant avant l'indépendance. Et c'était une fierté pour les militants de payer leur carte. A cette époque l'État malien n'existait pas mais je peux dire que les partis politiques fonctionnaient par l'apport financier des militants (cotisation, achat de cartes des membres...). Quand le pays a accédé à l'indépendance, il y avait le pluralisme mais cela a finalement abouti à un parti unique de fait. Et ce parti, en l'occurrence l'US-RDA, je ne sais pas comment il était financé ; même si j'étais membre de la jeunesse US-RDA et cadre pionnier. Parce que,

partis politiques est la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques. Le *CHAPITRE V* de cette loi est consacré au financement public des activités des partis politiques. Dès lors, chaque année, un taux de 0,25% des recettes fiscales¹⁷¹ du pays est accordé aux partis politiques qui répondent aux critères¹⁷² de sélection. Le choix de 0,25% des recettes fiscales n'est

tout ce que nous entreprenions au sein du parti politique (US-RDA) était du bénévolat, chacun s'investissait pour le parti. En même temps, le gouvernement était issu du parti ; on peut même dire que les membres du gouvernement pouvaient s'occuper localement de leur section. Mais à cette époque, il n'y avait pas de cotisations à payer. C'était la contribution physique qui était beaucoup plus demandée de façon régulière. Les travaux communs qu'on appelait les investissements humains ont permis ainsi à l'US-RDA de construire beaucoup d'infrastructures dans le pays. Et l'école de Niaréla (nom d'un quartier de Bamako) en est une parfaite illustration ; car elle a été construite par l'effort des investissements humains. Question : Donc tout le monde était membre de l'US-RDA ? Réponse : « Non, tout le monde n'était pas membre de l'US-RDA, car ce n'était pas un parti unique constitutionnel. Donc, tout le monde n'était pas censé être membre du parti. Mais, même si c'était un parti unique de fait, les maliens étaient obligés d'adhérer au mot d'ordre du parti. Sinon... Ensuite nous sommes arrivés à la période de l'UDPM, un parti unique de droit cette fois-ci pour lequel j'étais membre de section. Là aussi, il y avait les cartes qui servaient à financer les activités du parti. Parce que, localement il y avait les 40% qui revenaient à la section, les 20% au comité et le reste allait au bureau exécutif. Il y avait aussi les contributions volontaires, surtout lorsqu'il avait de grandes activités qui étaient annoncées. Si cela ne suffisait pas, les premiers responsables mettaient la main à la poche, même si cela n'était pas connu par le grand public. Il y avait aussi le fonds des droits de traversées, communément appelé dans le temps, fonds UDPM. Il s'agit du fonds payé par des véhicules commerciaux qui traversaient les cercles et régions maliens au niveau desquels se trouvaient des postes de contrôle. Et c'était à ces postes-là que l'argent était collecté. Le prix de la traversée s'élevait à cinq cents (500 F CFA) et ces cinq cents francs revenaient à la caisse de l'UDPM. Ce fonds était bloqué dans le compte de l'UDPM mais n'a jamais été utilisé par ce dernier car le régime est tombé avant que le parti n'en profite. Et je pense que cet argent a été utilisé pendant la transition. Donc cela était aussi une forme de financement du parti. Mais l'Etat ne finançait pas le parti parce qu'il y avait la primauté de l'UDPM sur l'Etat. C'est-à-dire que c'est l'UDPM qui donnait des orientations sur les activités de développement à entreprendre dans le pays, et le gouvernement les exécutait. Donc l'Etat était l'Exécutif du Parti. Mais les membres de BEC (Bureau Exécutif Central) de l'UDPM tout comme les députés avaient des indemnités et émargeaient au compte de l'Etat. Après il y a eu l'élaboration de la Loi de 2000 portant Charte des partis politiques, et qui a permis, sous l'égide d'un ministre du parti UDD, l'instauration d'un financement public des partis politiques au Mali. Les raisons de cette instauration sont multiples :

- au lieu que les partis politiques fassent recours aux fonds occultes, par manque de ressources propres, pour financer leurs activités politiques, l'Etat a jugé utile de leur accorder un soutien financier ;
- et puisque ces partis politiques sont tenus d'éduquer et former les citoyens, donc ils avaient un statut d'utilité publique. Alors l'Etat décide de leur donner des subventions pour leur permettre de faire face à ces charges qui sont normalement celles de l'Etat. Et l'idée du financement des partis politiques est partie de ces deux points essentiels. Il faut préciser qu'à l'époque il avait été organisé un Forum Politique national. Et c'est lors de ce Forum, qui s'est tenu vers les années 1998 au Palais des Congrès, (actuel CICB) le financement public des partis politiques a été débattu, réfléchi et adopté. Chez nous à l'UDD, c'est la contribution volontaire qui entre beaucoup ensuite viennent les cotisations puis, l'aide publique ».

¹⁷¹ Article 29, alinéa 1 de la Charte des partis du Mali : « Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25 % des recettes fiscales ».

¹⁷² Article 30 de la Charte des partis au Mali « 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 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 au plus tard le 31 mars de chaque année ; justifier dans les conditions prévues à l'article 27, d'un 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

pas le fruit du hasard, à en croire le Chef de file de l'opposition, Soumaïla CISSE. Même si, lors de la discussion, certains maliens avaient proposé de retenir 1% des recettes fiscales voire plus, le pourcentage consensuel fut 0,25%. Et toujours selon le Chef de file de l'opposition¹⁷³ du Mali et ministre des finances au moment des faits, les raisons qui justifient le choix de 0,25% sont simples : *« En ce temps, j'étais ministre des finances au temps du président KONARE.¹⁷⁴ On avait fixé à l'époque le montant à 0,25% des recettes fiscales. Quelle était la motivation de ce 0,25% ? Je voulais que les députés se rendent compte de l'importance de la mobilisation des recettes. Car plus les recettes fiscales sont élevées, plus les partis politiques en profitent. Donc ils (partis politiques) doivent nous aider à mobiliser les recettes fiscales. L'indexation n'est pas faite au hasard ».*¹⁷⁵ Mais avant le vote de la loi n°00-045 du 7 juillet 2000, les partis politiques maliens avaient bénéficié d'un soutien financier de la part de l'Etat vers les années quatre-vingt-dix-neuf, conformément aux exigences du Forum Politique National qui avait été organisé à l'époque. Mais nous n'avons pas pu, au cours de nos enquêtes, percer le mystère qui entoure cette aide. Mais selon un cadre du parti UDD, *« elle serait puisée dans la caisse noire du président de la République ».*¹⁷⁶ Elle avait été attribuée aux partis selon les critères suivants : dépôt légal du bilan annuel du parti à la Section des Comptes de la Cour Suprême, présentation du contrat de bail pour le siège du parti à la Section des Comptes, présentation d'une preuve de participation du parti à l'une des trois dernières élections générales à la même Section des Comptes. Et les partis bénéficiaires ne dépassaient pas une soixantaine.¹⁷⁷ Selon Soumaïla CISSE, non moins président de l'URD,¹⁷⁸ le motif principal de l'instauration de l'aide publique partisane au Mali est de faire en sorte que *« les partis politiques puissent être les plus indépendants possibles des forces de l'argent, des entreprises, des gens qui ont des intérêts particuliers...pour que l'État les aide à animer la vie*

ses ressources financières et de leur utilisation ; avoir participé aux dernières élections générales législatives ou communales. La production de faux bilan par tout parti politique entraîne la perte du droit au financement public pour l'année suivante, sans préjudice de poursuites judiciaires ».

¹⁷³ Soumaïla CISSE est Chef de file de l'opposition, député à l'Assemblée nationale et président du parti URD.

¹⁷⁴ Il s'agit du président Alpha Oumar KONARE qui a dirigé le Mali de 1992 à 2002.

¹⁷⁵ Extrait d'entretien du 17/08/2017 avec Soumaïla CISSE, Chef de file de l'opposition, député et président du parti URD, au siège du Cabinet de Chef de file de l'Opposition à Badalabougou, Bamako (1^{er} passage).

¹⁷⁶ Entretien(24/04/2018) avec S. DIABATE, chargé des élus et des élections du parti UDD, au siège du parti à Bamako.

¹⁷⁷ Entretien(24/04/2018) avec S. DIABATE, chargé des élus et des élections du parti UDD, au siège du parti à Bamako.

¹⁷⁸ Pendant que nous rédigeons cette partie de notre thèse, Monsieur Soumaïla CISSE est dans la main de ses ravisseurs. Enlevés depuis le 25 mars 2020 dans le cercle de Niafouké pendant qu'ils bâtaient campagne pour les législatives du 29 mars 2020, monsieur CISSE et sa délégation restent introuvables. Même si les élections se sont déroulées à son absence, M. CISSE a été élu dès le premier tour dans la circonscription électorale de Niafouké.

publique et à former leurs militants pour une meilleure citoyenneté. Évidemment l'argent ne suffit jamais dans ce cas-là, mais je crois que c'est quelque chose à louer ».¹⁷⁹ Parlant des ressources privées, les partis politiques sénégalais et maliens ont tous une histoire quasi similaire. Car le droit de leur mobilisation est automatiquement inhérent à la création officielle des partis, qu'ils soient sénégalais ou maliens.

e.) **DEFINITIONS DES NOTIONS**

Notre sujet de recherche qui s'intitule « *Gouvernance démocratique et financement des partis politiques : Enjeux, contraintes et cadre juridique. Cas du Mali et du Sénégal* », ne semble pas être un sujet simple à comprendre. Parce qu'il contient des concepts équivoques sans la définition desquels la circonscription du sujet serait difficile. Il s'agit des notions comme la gouvernance, la démocratie, les partis politiques voire le financement des partis politiques. Dès lors, leur définition s'avère indispensable afin de donner une orientation cohérente à notre sujet de recherche.

1. *Gouvernance démocratique*

L'usage du terme « *Gouvernance* » date de plusieurs siècles. Car déjà vers les années 1840, le roi Charles-Albert de Piémont-Sardaigne prônait le *buon governo* comme moyen primordial de sortir du marasme dans lequel se trouvait son royaume.¹⁸⁰ Et ce *buon governo* ne différerait pas assez de la bonne gouvernance défendue actuellement par nos politiques voire par les institutions internationales comme le FMI, la Banque mondiale, les Nations Unies, l'Union européenne...

A en croire Ali Kazancigil, l'usage du mot « *gouvernance* » en langues française, anglaise, espagnole ou portugaise remonte au XIII^{ème} siècle¹⁸¹ et était synonyme de gouvernement. « *Et quant à la notion dans sa nébuleuse signification présente, elle emprunte davantage à celle de caméralisme (beaucoup plus précise qu'elle dans sa signification, il est vrai), soit à un terme usité à partir du XVIII^{ème} siècle, en Allemagne surtout (Kameralwissenschaft), pour désigner 'les sciences camérales' du bon gouvernement, ambitionnant tout à la fois d'optimiser les ressources de l'État, de mieux satisfaire les besoins de la population, et de servir la prospérité ou ce que nous*

¹⁷⁹ Extrait d'entretien du 17/08/2017 avec Soumaïla Cisse, Chef de file de l'opposition et président du parti URD, au siège du Cabinet de Chef de file de l'Opposition à Badalabougou, Bamako.

¹⁸⁰ G. Hermet, A. Kazancigil et J-F Prud'homme : *La gouvernance, un concept et ses applications*, Ed. KHARTALA, 2005, Paris, p.5.

¹⁸¹ Voir Ali Kazancigil, « *la gouvernance : itinéraires d'un concept* », cité par Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme dans : *La gouvernance, un concept et ses applications, Op. Cit.*, p.24.

*assimilerions de nos jours au développement économique et social d'un pays »*¹⁸², précisait Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme dans leur ouvrage collectif publié en 2005. Chronologiquement, selon ces trois auteurs précités, la gouvernance d'entreprise apparaît pour la première fois, dès la fin des années 1930. Et plus tard se manifestent en 1980, les adeptes de la démocratie participative de proximité dans sa version progressiste issue des mouvements sociaux urbains et des idéologies autogestionnaires des années 1960 et 1970.¹⁸³ Puis arrivent les techniciens de la modernisation de la gestion publique locale et urbaine. Ces techniciens sont suivis, à partir des années 1989, par les agents décisifs de la vulgarisation du terme, représentés par les grandes institutions d'aide au développement comme la Banque mondiale par exemple. Le stade ultime reste celui de l'adoption ultérieure du concept par les acteurs des processus d'unification continentaux.¹⁸⁴ Mais tout comme les concepts « *Transparence* », « *multiculturalisme* », l'ambivalent adjectif « *sécuritaire* », le concept de « *Gouvernance* » relève du registre de ce que certains auteurs¹⁸⁵ appellent la « novlangue » du fait de sa polysémie qui ne cesse de diviser les auteurs ou chercheurs de notre époque. « *En fait, ce sont les experts des grandes agences internationales de l'aide au développement, de la Banque mondiale en particulier, qui ont lancé la mode en 1989. C'est alors, en effet, que ces spécialistes ont prescrit la "bonne gouvernance" aux dirigeants par trop maladroits ou corrompus des pays démunis de l'Afrique sub-saharienne. Seule cette bonne gouvernance permettrait selon eux à leurs peuples de voir grandir enfin la lumière annonciatrice de leur rédemption économique et sociale à la sortie du tunnel de la misère* ».¹⁸⁶ Parlant de la définition du terme gouvernance, Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, estiment que : « *la gouvernance peut déjà se voir affecter des attributs proches de ceux d'une définition générique, c'est-à-dire applicables à la plupart de ses occurrences observables en dépit de la diversité de leurs sites d'exercice.*

¹⁸² Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme, *Ibid.*, p.24.

¹⁸³ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.* p.25.

¹⁸⁴ « En pratique par les « eurocrates » de Bruxelles, les premiers à lui donner la substance d'un concept véritablement construit, bien qu'ils interviennent en dernier lieu et obéissent à un dessein avant tout politique de promotion de l'autorité de la Commission européenne vis-à-vis des États membres de l'Union (guerre avant l'an 2000 en termes explicitement référés à la gouvernance » ; voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.* p.25.

¹⁸⁵ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.5.

¹⁸⁶ Hermet, Kazancigil et Prud'homme *Op. Cit.*, p.5 à 6.

*Ces attributs s'inscrivent selon nous dans huit caractéristiques, que l'on renoncera à hiérarchiser dans la mesure où leurs relations de préséance apparaissent extrêmement variables ».*¹⁸⁷ Les caractéristiques dont ils parlent sont au nombre de huit :

- *la première caractéristique de la gouvernance est positionnelle :*

Cette caractéristique concerne, en d'autres termes, sa géométrie. Ainsi, la gouvernance se conçoit comme un mode de gestion d'affaires complexes, dans lequel les acteurs principaux se déploient sur le même plan : c'est-à-dire à l'horizontale voire à l'égalité. Cela est l'inverse de ce qui se passe dans certains de nos gouvernements où les acteurs connaissent une position de superposition verticale ou de subordination face aux représentants de l'État.

- *la deuxième caractéristique prône une formule unique de gestion des affaires, qu'elles soient publiques ou privées :*

Selon cette caractéristique, la bonne gouvernance exige la gestion des affaires publiques comme si leur traitement ne doit pas différer essentiellement de celui des affaires privées. En d'autres termes, elle vise à anéantir la distinction entre public/privé, en ne réservant à l'État, aux groupes d'États..., que le rôle d'agents régulateurs, d'arbitres plutôt que d'autorités régulatrices.¹⁸⁸

- *La troisième caractéristique :*

Étant une réalité ou une tendance manifeste, ce rôle de simple agent régulateur de l'ancienne puissance publique se justifie par la croyance selon laquelle, dans tous les domaines, les sociétés ou les relations entre les pays se trouvent régies par des mécanismes d'auto-ajustement associés à ceux du marché sur le plan économique.¹⁸⁹ Il s'agit donc pour l'agent régulateur d'encadrer la concurrence et de confondre les tricheurs. L'objectif des adeptes les plus radicaux¹⁹⁰ de la gouvernance consiste à soustraire les décisions sérieuses, qui sont économiques, à la politique et aux « politiciens » qui sont réputés être des ignorants, démagogues et irresponsables.¹⁹¹

- *la quatrième caractéristique :*

¹⁸⁷ Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, P.8.

¹⁸⁸ Pour Joseph E. Stiglitz, le tournant sur ce plan aurait été pris à l'époque où Ronald Reagan, la nouvelle équipe dirigeante de la Banque mondiale et son économiste en chef, Ann Krueger, ont considéré que « l'État était le problème ». « La solution aux difficultés des pays en développement, c'était le libre marché » (J. A. Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, p.43) ; cité par Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme : La gouvernance, un concept et ses applications, *Op. Cit.*, p.8 à 9.

¹⁸⁹ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.9.

¹⁹⁰ Qui se recrutent par priorité chez les économistes libéraux.

¹⁹¹ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.9.

Guy Hermet, Ali Kazancigil et Jean-François Prud'homme ont une bonne formule pour décrire cette quatrième caractéristique : « *se situant par conséquent dans une relation horizontale répudiant la vieille hiérarchie verticale qui garantissait le privilège de l'État souverain, les acteurs décisifs des dispositifs de gouvernance se recrutent ou se choisissent entre eux, par cooptation avant tout, en fonction de leurs positions acquises ou de celles qu'ils parviennent à acquérir grâce à leur talent tactique et à leur proximité idéologique avec les acteurs déjà en place (l'idéologie, vague, étant celle du libéralisme économique). Dans la mesure où ils le font encore, la procédure de l'élection et le principe de la représentation électorale conforme à la doctrine de la souveraineté populaire n'interviennent plus que de façon résiduelle et marginale* ». ¹⁹²

- la cinquième caractéristique :

Selon cette caractéristique, la gouvernance repose sur un processus de décision toujours révocable et provisoire ; compromettant ainsi le pouvoir ultime et exclusif des autres comme le font les nations de gouvernement ou d'État.

- la sixième caractéristique de la gouvernance :

Selon cette caractéristique, la logique de la gouvernance veut à ce que les décisions ne soient plus le produit d'un débat ou d'une délibération. Qu'elles soient, au contraire, le résultat de négociations voire de marchandages et de trocs entre les différentes parties. ¹⁹³

- la septième caractéristique :

A l'en croire cette étape précise que la logique de la cooptation de la gouvernance s'applique particulièrement bien aux politiques sectorielles, dans une perspective néo-comparatiste. C'est dans ce contexte que certains analystes parlent de « démocratie sectorielle » ou « sectorialisée » sans surtout voir l'antinomie entre ces deux mots. La démocratie ne peut pas être, selon cette conception, sectorielle ; car orientée classiquement dans le sens d'une expression de l'intérêt général et d'une action au service de celui-ci ou du bien commun.

- la huitième et dernière caractéristique :

Pour cette caractéristique, la gouvernance est un mode de gestion qui tend à se codifier au regard de normes ou de « codes de conduite » négociés plutôt que de lois votées en vertu du principe majoritaire, ou issues d'une tradition jurisprudentielle illustrée par la *Common law*. Pour Jean-

¹⁹² Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.9.

¹⁹³ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.10.

François Prud'homme la gouvernance se définit comme un mode de mobilisation des intérêts.¹⁹⁴ Mais à cette définition minimaliste, du moins à la première vue, il n'a pas manqué d'ajouter quelques-unes des caractéristiques retenues par Stoker dans un souci de cerner le processus : la gouvernance met en jeu un ensemble d'institutions et d'acteurs qui proviennent à la fois du gouvernement et de la société. Cette mise en réseau tend à effacer les frontières et les responsabilités entre les secteurs public et privé dans la quête de solutions aux problèmes économiques et sociaux. La mise en réseau suppose un degré élevé d'interdépendance entre les participants comme dans toutes les situations qui présentent un problème collectif. Les réseaux ainsi formés tendent à être autogouvernés un peu à la lumière des régimes en relations internationales. La gouvernance met en avant de nouvelles techniques de gouvernement qui remplacent le contrôle par la coordination et l'orientation.¹⁹⁵ « Gouvernement » et « Gouvernance » renvoient à l'action d'orienter et de mener une action. Si le premier a trait à une conception unilatérale et inégalitaire du pouvoir, le second incarne le pragmatisme.¹⁹⁶ Comme dans les années 1990 la gouvernance apparaît dans l'analyse des politiques publiques, elle exprime le pragmatisme et l'expérimentation issus directement de l'action elle-même. Le thème de la gouvernance tend à saturer les grilles d'interprétation de l'ensemble des transformations du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Alors que la notion de gouvernement est jugée désuète et la régulation élitiste ; la gouvernance serait moderne. L'efficacité relative de la primauté de la politique et de l'État au profit d'une approche plus technique et négociée reflète l'idée qu'il est possible de faire de la politique autrement, associant ainsi, des acteurs différents autour de choix collectifs rationnels et de procédures consultatives et délibératives inédites. Dès lors, on assiste avec la gouvernance, à une double mutation du pouvoir : technique et idéologique.¹⁹⁷ Parce que ces nouvelles méthodes de coproduction d'action publique annoncent la fin des antagonismes classiques et la possibilité d'une autogestion responsable des groupes sociaux. C'est dans cet ordre d'idée que Patrick Le Galès définit la gouvernance comme une méthode de régulation, un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux d'institutions, qui coopèrent pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans les environnements fragmentés

¹⁹⁴ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.98.

¹⁹⁵ Voir Hermet, Kazancigil et Prud'homme, *Op. Cit.*, p.98.

¹⁹⁶ Voir David Alcaud, Laurent Bouvet, Jean-Gabriel Contamin, Xavier Crettiez, Stéphanie Morel et Muriel Rouyer : Dictionnaire des sciences politiques, (CAMPUS LMD) 2ème édition, SIREY, 2010, Belgique, p. 163.

¹⁹⁷ David Alcaud, Laurent Bouvet, Jean-Gabriel & all, *Op. Cit.* p. 164.

et incertains.¹⁹⁸ Selon le dictionnaire de la Sciences politiques,¹⁹⁹ la signification de la gouvernance varie selon les domaines d'études. Ainsi, en économie, le concept signifie les nouveaux mécanismes de coordination des activités économiques en dehors de l'échange et de la hiérarchie. En relations internationales, il renvoie à la fragmentation croissante de la société internationale.²⁰⁰ En science politique, la gouvernance désigne le repli de l'État obligé de s'adapter à la montée en puissance d'acteurs publics et privés, internes et externes, qui revendiquent le droit d'influencer et de participer à la décision politique.

Cette notion, plus que jamais en vogue depuis plusieurs décennies, est désormais utilisée outre-Atlantique pour exprimer une nouvelle méthode d'agir. Ainsi, la gouvernance d'entreprise ou *corporate governance* renvoie à un management inédit se focalisant sur l'interaction entre les actionnaires et les dirigeants. La bonne gouvernance ou *good governance* est prônée par des institutions internationales comme la Banque mondiale afin de définir des critères d'une bonne Administration publique dans des pays sous-développés soumis à des programmes d'ajustement structurel.²⁰¹ Toujours au sujet de la définition de la gouvernance, les organismes de prêt internationaux s'intéressent aussi à ce concept. Car elles recommandent, par le biais de ce concept, des réformes institutionnelles²⁰² qui sont jugées indispensables à la réussite de leurs programmes économiques. A en croire certains analystes et auteurs, « *la bonne gouvernance recouvre trois critères : une lisibilité accrue de l'action publique, une bonne comptabilité et une mobilisation des compétences en matière de gestion* ». ²⁰³ La gouvernance globale, quant à elle, désigne la volonté de diffuser de nouveaux modes de régulation de la société internationale. Pour Mokhtar LAKEHAL, la bonne gouvernance désigne des règles, des processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs.²⁰⁴ Selon cet auteur, cette forme d'exercice du pouvoir doit respecter cinq (5) principes : ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence.²⁰⁵ La soumission de l'ensemble des institutions au bloc de la légalité, le libre exercice des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ainsi que l'égalité devant la loi des citoyens, femmes et hommes, représentent ainsi autant d'éléments constitutifs d'une gouvernance démocratique.

¹⁹⁸ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p. 164.

¹⁹⁹ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.64.

²⁰⁰ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.164.

²⁰¹ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.164.

²⁰² Telles que la lutte contre la corruption, la démocratisation des sociétés, la libéralisation des services publics, etc.

²⁰³ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.164

²⁰⁴ Mokhtar LAKEHAL: *Le grand livre de la politique, de la géopolitique et des relations internationales*, L'Harmattan, 2014, Paris, p.360.

²⁰⁵ Mokhtar LAKEHAL, *Ibid.*, p.360.

2. Démocratie :

La démocratie renvoie à un idéal politique façonné à Athènes du VI^{ème} au IV^{ème} siècle avant J.C. Elle a symbolisé une innovation institutionnelle et historique considérable. Laquelle innovation perçue et présentée par les grecs comme une avancée en termes de libertés par rapport à d'autres régimes politiques comme la tyrannie ou la monarchie. Ainsi, les institutions athéniennes ont inauguré un nouveau type de gouvernement dans lequel la participation politique reste ouverte au plus grand nombre ; permettant au *démos* d'être associé, pour la première fois d'ailleurs, aux affaires de la Cité.²⁰⁶ Depuis les réformes introduites par Clisthène²⁰⁷ en 507, Athènes est devenue une démocratie, parce que le peuple s'assemble régulièrement sur l'Agora pour décider des affaires publiques. L'Agora, à en croire certains auteurs, est la matérialisation de l'assemblée du peuple (l'*Ecclésia*) dont le Conseil est la commission permanente qui choisit les magistrats publics que sont les titulaires des charges publiques.²⁰⁸ L'égalité politique se manifeste aussi dans l'organisation de la Cité à travers deux institutions spécifiquement démocratiques : le tirage au sort²⁰⁹ et la rotation des charges publiques.²¹⁰ Les théories de la souveraineté populaire qui ont toujours dénoncé l'absolutisme monarchique à partir du XVII^{ème} siècle, marquent la réaffirmation de l'idéal démocratique. Elles désavouent le fondement divin du pouvoir pour l'attribuer au peuple afin de faire valoir ses droits et intérêts contre le roi lorsqu'il se fait tyran.²¹¹

Mais c'est Jean-Jacques Rousseau qui va exposer, de façon véritable, la "structure démocratique" de la souveraineté du peuple. Bien que *Le Contrat Social* estime que la démocratie est impossible, cet ouvrage décrit un idéal inspiré du modèle antique. *Le Contrat Social* étant défini comme « une forme d'association par laquelle chacun s'unissant à tous n'obéissant pourtant qu'à lui-même », prône une démocratie directe. Parce que la souveraineté - qui se manifeste par l'exercice de la volonté générale – appartient au peuple et ce dernier ne doit pas, en principe, la déléguer. De même

²⁰⁶ Pour plus de détails, voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, *Op. Cit.*, p.87.

²⁰⁷ Homme d'État athénien (seconde moitié du VI^{ème} siècle avant J.C). Il institua de nouvelles divisions qui brisèrent la cohérence et l'autorité des familles nobles et orientèrent définitivement Athènes vers la démocratie.

²⁰⁸ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, *Op. Cit.*, p.87.

²⁰⁹ Chacun étant également digne d'exercer les charges publiques, ce tirage au sort est l'institution égalitaire et démocratique par excellence, contrairement à l'élection qui repose toujours sur un principe de distinction implicite.

²¹⁰ Cela signifie que, chacun étant également digne de gouverner, est aussi digne d'être gouverné.

²¹¹ C'est dans cette optique que la souveraineté populaire est affirmée de façon décisive par John Locke, dans son combat contre l'absolutisme anglais au XVII^{ème} siècle. Il considère, dans son *Deuxième Traité du Gouvernement Civil* (1690), que le gouvernement instaure un lien entre le peuple et les pouvoirs publics qui crée une obligation juridique (*le trust*) des gouvernants envers les gouvernés. Les gouvernants ne sont que les députés du peuple et peuvent être renvoyés s'ils manquent à leur mission ; voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.87.

le peuple ne peut être représenté que par lui-même. Ainsi, cet auteur s'oppose ici à John Locke qui formulait une théorie de la souveraineté populaire ambiguë. Cette ambiguïté s'explique par le fait que le titulaire de la souveraineté – qui est le peuple – ne l'exerçait directement que dans de très rares moments (les révolutions). Et pour le reste, le peuple la déléguait à des représentants élus.²¹² Ce point de vue n'est pas partagé par J.J. Rousseau pour qui, la souveraineté est inaliénable et ne peut pas être déléguée. Derrière cette contradiction frontale entre J.J. Rousseau et J. Locke, il apparaît trois modèles de démocratie qui s'opposent provoquant, jusqu'à nos jours, des tiraillements politiques considérables :

- *Le premier modèle est celui de la démocratie directe*

Défendue par J.J. Rousseau, pour les petits États (et appliquée sous la Grèce antique) la démocratie directe postule que le peuple souverain prendrait directement toutes les décisions. Quoique participatif et inclusif, ce modèle n'est pas adapté aux grands États comme ceux du XXI^{ème} siècle avec leurs décisions souvent très complexes. Face à cette impossibilité de démocratie directe, d'autres n'ont pas manqué de suggérer un modèle intermédiaire de démocratie *semi-directe*. Pour ce modèle, le peuple n'abandonne pas toute sa volonté à ses représentants mais garde un droit de censure sur les agissements des professionnels de la politique qui parlent pour lui.²¹³

- *Et le modèle de la démocratie représentative :*

Ce modèle offre aux élus une liberté absolue de décision durant leur mandat représentatif ; engageant ainsi une déconnexion progressive entre les mandants et les mandataires. C'est dans cet ordre d'idée que Condorcet disait à ses électeurs : « *vous m'avez envoyé à l'assemblée pour faire ma volonté et non la vôtre* ». ²¹⁴ L'acceptation d'une démocratie représentative – dans laquelle le peuple abandonne partiellement sa volonté, est rendue possible par l'existence des élections régulières au cours desquelles l'électeur peut influencer voire renverser un mandataire qui ne s'intéresserait pas aux préoccupations du Peuple souverain. Robert A. DAHL, dans son ouvrage intitulé *DE LA DEMOCRATIE*, n'a pas, non plus, manqué de faire un bref rappel historique de la démocratie. Selon cet auteur, l'idée rependue selon laquelle la démocratie n'a cessé de progresser

²¹² Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.88.

²¹³ Cette maîtrise conservée de la parole décisionnaire par le peuple passe par l'usage d'un referendum ou de l'initiative populaire mais aussi par le choix d'un mandat impératif limitant ainsi la liberté des élus en leur imposant une consultation populaire avant chaque décision importante.

²¹⁴ Voir Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.88.

de façon plus ou moins continue depuis son « invention » dans la Grèce Antique avant de gagner aujourd'hui tous les continents, est erronée et pour deux raisons :

La première raison est que, quelques siècles après leur apparition, les régimes démocratiques instaurés en Grèce et à Rome ont décliné et disparu. C'est pourquoi, il est difficile de décrire le parcours des régimes démocratiques comme une longue et constante ascension vers un lointain sommet. Au contraire, toujours selon le même auteur, « *l'histoire de la démocratie ressemblerait plutôt au cheminement d'un voyageur traversant une étendue désertique, plate et presque sans fin, coupée de quelques rares collines, jusqu'à ce que le sentier aborde enfin sa longue montée jusqu'aux sommets qu'il a aujourd'hui atteints* ». ²¹⁵ Comme deuxième raison, « *on aurait tort de croire que la démocratie a été inventée une fois pour toutes, comme l'a été, par exemple, la machine à vapeur. Lorsque les ethnologues et les historiens découvrent que des outils ou des pratiques similaires sont parus en des lieux et des moments différents, ils cherchent généralement à savoir comment ces diverses apparitions se sont produites* ». ²¹⁶ Pour Robert A. DAHL, l'expansion de la démocratie peut être attribuée, en partie, à la diffusion des idées et des pratiques démocratiques; quoique ce phénomène de propagation n'est pas la seule explication valable. ²¹⁷ La raison valable ici est que « *tout comme le feu, ou la peinture, ou l'écriture, la démocratie a été inventée plus d'une fois, et en plus d'un endroit. Car, si les conditions ont été favorables à l'invention de la démocratie en un lieu et à un moment donnés (disons, par exemple, à Athènes aux environs de l'an 500 av. J.C.), ne peut-on imaginer que les mêmes conditions favorables aient existé ailleurs ?* » ²¹⁸ Si un groupe d'individus uni ou une tribu est à l'abri de toute pression émanant d'une autorité extérieure, les membres de ces groupes peuvent bien décider de régler leurs affaires indépendamment de toute influence étrangère. Parce que : « *[...] une incitation à la participation démocratique naît de ce que nous pourrions appeler la logique de l'égalité* ». ²¹⁹ En d'autres termes, les hommes qui ont vécu, pendant cette longue période de leur histoire, en petit groupe de

²¹⁵ Robert A. DAHL : *De la démocratie*, 2001, Paris, pp. 7-8.

²¹⁶ DAHL, *Op. Cit.*, p.8.

²¹⁷ DAHL, *Op. Cit.*, p.9.

²¹⁸ Cet auteur, abordant dans le même sens, estime que : « la démocratie peut être inventée et réinventée dès lors que se trouvent réunies les conditions appropriées. Et ces conditions ont été réunies, je le pense, en des lieux et en des moments différents. De même que la présence simultanée de terre arable et d'un régime de précipitations adéquat a généralement favorisé le développement de l'agriculture, de même certaines conditions ont, de tout temps, contribué à l'instauration d'un régime démocratique. C'est ainsi, par exemple, que des conditions favorables ont probablement permis l'existence d'une certaine forme de démocratie au sein des sociétés tribales de l'époque préhistorique », voir DAHL, *Op. Cit.*, p.9.

²¹⁹ DAHL, *Op. Cit.*, p.9.

chasse ou de récolte de fruits... ; il leur est sans doute arrivé d'instaurer un système dans lequel un nombre important de membres du groupe (en tout cas les plus âgés ou les plus expérimentés) animés par la logique égalitaire, participent à toutes les décisions liées à la vie de la collectivité. Dans les différents continents, de telles sociétés n'ont pas fait défaut, même si elles n'ont pas eu la chance d'être répertoriées par les premiers historiens ou chercheurs. Selon R. A. DAHL aussi , « *ce sont les Grecs - probablement les Athéniens - qui ont forgé le terme " démocratie " – demokratia – à partir des mots demos, peuple, et kratos, pouvoir* ». ²²⁰ Si le mot *demos* voulait dire généralement l'ensemble du peuple Athénien, ce même terme était aussi employé parfois pour désigner le petit peuple voire, les pauvres. Il arrivait aux aristocrates également d'utiliser le mot « démocratie » de façon péjorative afin de montrer le mépris dans lequel ils tenaient le petit peuple qui les avait dépouillés du contrôle qu'ils exerçaient auparavant sur le gouvernement. ²²¹ Pour ce qui est du cas romain, l'époque où la démocratie s'instaurait en Grèce, c'est à peu près à la même époque qu'elle faisait aussi son apparition également sur la péninsule italienne (Rome). Mais les romains ont donné au système démocratique, le nom de République. En décomposant le mot "République" on aura en latin le mot *res* qui signifie chose ou affaire, et *publica*, qui veut dire publique. ²²² Au départ, le droit de participation au gouvernement de la République était réservé aux patriciens ou aristocrates. C'est quelques moments plus tard, et après une longue lutte d'ailleurs, que le peuple ordinaire – composé de *plebs*, a lui aussi obtenu son droit à la parole. Comme à Athènes, la participation était exclusivement réservée aux hommes. Toujours selon R. A. DAHL « *bien que la République romaine ait duré beaucoup plus longtemps que la démocratie athénienne – et plus longtemps que n'a duré à ce jour n'importe quelle démocratie moderne -, elle s'est trouvée affaiblie, à partir de l'an 130 av. J.C., par les troubles antérieurs, la guerre, la militarisation, la corruption et le déclin de l'esprit civique* ». ²²³ Au delà de cette dimension historique de la démocratie, quid de sa définition ? Comme le disait Dominique Chagnollaud, toute définition est arbitraire ²²⁴, et, donc celle de la démocratie ne fait pas exception à ce postulat. Selon l'ancien président américain, Abraham Lincoln, la démocratie est le pouvoir du Peuple par le Peuple et pour le Peuple. Cette célèbre définition semble avoir pris le devant sur d'autres,

²²⁰ DAHL, *Op. Cit.*, p.9. p.11.

²²¹ DAHL, *Op. Cit.*, p.9. p.11.

²²² Voir DAHL, *Op. Cit.*, p.9. p.12.

²²³ DAHL, *Op. Cit.*, p.9. p.13.

²²⁴ Dominique Chagnollaud: *Science politique, éléments de sociologie politique*, France, 4^e édition, 2002, Dalloz p.197.

quoique sa pertinence reste discutable voire contestable, compte tenu de la pratique démocratique actuelle de notre siècle. D'après son étymologie grecque (*Démos*, le peuple et *Kratein*, le pouvoir), la démocratie désigne le régime où le peuple exerce le pouvoir en corps.²²⁵ Cependant, compte tenu de l'extrême variété historique des formes démocratiques (cités-États grecques, États-nations modernes), il s'avère indispensable de dépasser la simple analyse étymologique afin d'en exposer une vision historique et comparative. Ainsi, la démocratie peut être présentée « *comme l'ensemble des régimes politiques qui incarnent, à travers l'histoire, le même idéal politique de la participation éclairée du plus grand nombre – incarné par le démos c'est-à-dire l'ensemble des citoyens – aux affaires de la Cité* ». ²²⁶ Cette définition présente ainsi un régime politique très équilibré et participatif, du moins théoriquement.

Mais malgré ses limites, la démocratie reste le régime politique le plus légitime de notre siècle. Parce que « *la seule voie qui s'ouvre aux nations africaines comme à toute unité scellée, c'est la démocratie qui, malgré les difficultés que suscite son exercice normal dans les pays en crise de croissance, est seule capable de faire de la nation le projet commun, la création de la collectivité entière assurant à chacun le plein développement de son être, l'œuvre collective entraînant qui garantit dans l'enthousiasme la participation de tous* ». ²²⁷ Pour Paul BACOT, « *la démocratie est un système politique dont la nature exacte dépend de l'idée que s'en fait celui qui en parle. De nos jours très souvent considérée comme le meilleur ou le moins mauvais des systèmes politiques, la démocratie et tout ce qui a rapport à elle, tout ce qui est qualifié de démocratique, sont toujours présentés par ses partisans, appelés démocrates, comme assurant le pouvoir du peuple* ». ²²⁸ Si P. BACOT met en exergue le pouvoir du peuple en définissant la démocratie, Robert A. DAHL n'écarte pas, non plus, ce critère dans la même définition quoiqu'ils n'ont pas tous la même approche. Ainsi, selon Robert A. DAHL, la définition de la démocratie requiert la réunion d'un certain nombre de critères : la participation effective, l'égalité dans le vote, l'information complète, le contrôle de l'ordre du jour et l'inclusion des citoyens majeurs. ²²⁹

3. Parti politique :

²²⁵ Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.86.

²²⁶ Alcaud, Bouvet, Contamin, Crettiez, Morel et Rouyer, *Op. Cit.*, p.86.

²²⁷ Mamadou DIA (1979), Lettre d'un vieux militant, Contribution à la résolution démocratique, publié à compte d'auteur, p.92 (cité par Abdoul Latif COULIBALY : Une démocratie prise en otage par ses élites. Essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2006, p.9).

²²⁸ Paul Bacot : Dictionnaire du vote, élections et délibérations, Presses Universitaires de Lyon, 1994, France, p.60.

²²⁹ DAHL, *Op. Cit.*, p.37.

« Toute définition est arbitraire et celle des partis n'échappe pas à la règle d'autant que le "label" partisan est recherché par les acteurs politiques afin de justifier leur place sur l'échiquier politique », ²³⁰ précisait Dominique Chagnollaud. La définition des partis politiques, à en croire, Pierre Bréchon, fait partie des exercices scientifiques les plus malaisés. Nous avons intériorisé une image de ces formations politiques en fonction de ce qu'elles représentent dans nos différentes sociétés. Même si tout le monde se revendique d'un parti politique, les différentes sociétés n'en ont pas une perception consensuelle ; soit parce que les systèmes politiques varient d'une société à une autre, ou encore parce que ces formations politiques n'inspirent plus confiance, ou au contraire leur crédibilité est au bon niveau auprès des citoyens. Et pour Daniel-Louis Seiler, « les façons d'aborder scientifiquement les partis politiques sont aussi multiples que diverses et chacune n'explore qu'une facette de la réalité partisane ». ²³¹ Au Moyen-Âge, on les trouve déjà pour signifier un groupe armé particulier distinct de l'ensemble des troupes. ²³² Il n'en est donc qu'une partie. Le mot sera, le plus souvent, utilisé comme synonyme de tendance ou de faction. D'où l'appellation, par exemple, du parti protestant et du parti catholique pendant les guerres de religion. Cela prouve à suffisance que le mot « parti » a donc des connotations militaires, tout comme le mot « militant » qui vient du latin *miles* qui désigne soldat. Ce qui nous permet de déduire que le militant politique est le soldat que le parti se donne pour réaliser ses objectifs politiques. Dès lors, « la notion de parti évoque donc des luttes entre groupes autour d'enjeux considérés comme centraux dans une société ». ²³³ Cette connotation conflictuelle du mot montre que, selon Stein Rokkan, ²³⁴ les partis politiques sont à la fois le lieu d'expression des conflits centraux d'une société et en même temps le lieu de leur régulation. ²³⁵ Pour Daniel-Louis Seiler, dans le langage courant comme dans le vocabulaire des sciences sociales, l'emploi du mot *parti* se révèle plus ancien que les termes "classes sociales" par exemple. Étymologiquement, le mot *parti* vient d'une acception, assez révolue actuellement, du verbe *partir* qui signifiait en "vieux français" « faire des parts, diviser ». ²³⁶ Et d'ajouter que le mot « Parti » signifiera tout d'abord un

²³⁰ Dominique Chagnollaud, *Op. Cit.*, p. 197.

²³¹ Daniel-Louis Seiler, « L'actualité de l'approche des partis politiques en termes de clivage socio-politiques », in D. ANDOLFATTO, F. GREFFET, L. OLIVIER, *Les partis politiques. Quelles perspectives ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.49.

²³² Voir Pierre Bréchon, *Op.Cit.* p. 17.

²³³ Pierre Bréchon, *Op.Cit.* p. 17.

²³⁴ Cité par Pierre Bréchon, *Op.Cit.* p. 17.

²³⁵ Pierre Bréchon, *Op.Cit.* p. 17.

²³⁶ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.* , p.8.

groupe armé, c'est-à-dire une troupe militaire d'irréguliers, agissant en marge du gros des forces armées ou en rupture de ban avec elles ; une sorte de « corps franc » : par exemple un parti de reîtres.²³⁷ La signification du mot a évolué avec le temps pour désigner une faction armée organiquement constituée, comme par exemple le parti des Armagnacs. Toujours avec l'évolution du temps, la signification du mot a encore progressé pour, ensuite, devenir synonyme de faction politique, avant de revêtir son acception actuelle²³⁸. « Cette fâcheuse étymologie explique la connotation péjorative qui longtemps obéra tant l'emploi du mot que la réalité qu'il recouvre : cachez ce conflit que je ne saurais voir... », ²³⁹ précisait Pierre Bréchon. Les sciences sociales ont très vite fait recours à ce vocable « *parti* ». C'est pourquoi, les traducteurs d'Aristote n'ont pas manqué d'en user pour signifier les groupes sociaux qui s'opposaient à Athènes.

De ce fait, les spécialistes de la Rome antique comme De Viris Illustribus Romae, on fait recours aux concepts de « *parti plébéien* » et de « *parti patricien* » pour relater les luttes partisans qui déchiraient la République romaine. Les historiens actuels de l'Antiquité romaine, n'hésitent pas à recourir aux mots *partis politiques*, lorsqu'ils traitent des conflits politiques qui marquèrent la République déclinante.²⁴⁰ Dans le même ordre d'idées, les médiévistes et les modernistes utilisent le terme « *parti* » pour désigner les Armagnacs et les Bourguignons, les Guelfes et les Gibelins, c'est-à-dire les camps qui s'affrontèrent lors de la guerre des Deux Roses, ou encore les ligueurs et les Huguenos.²⁴¹ Pour D-L. Seiller, « le mot *parti* représente l'un des termes les plus anciens du lexique qu'utilisent les sciences sociales »²⁴². Jean Charlot va plus loin en précisant que, le vocable *parti* a précédé de deux bons siècles celui de *classe sociale* dans le vocabulaire savant.²⁴³ Dès lors, l'origine même du concept « *parti politique* » prête déjà à controverse. Et pour la science politique anglo-saxonne comme pour le grand sociologue et politiste norvégien, Stein Rokkan, le concept « *parti politique* » dérive du verbe *partir* (du vieux français) qui désignait découper les parts, diviser et qu'on retrouve aujourd'hui dans « *repartir* » et se « *départir* ». Pour élucider ce terme d'autres au contraire, tels que Max Weber, préfèrent tabler sur le latin et sur le mot *pars* qui signifie

²³⁷ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.8.

²³⁸ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.8.

²³⁹ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.8.

²⁴⁰ Daniel- Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.8.

²⁴¹ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p. 8 à 9.

²⁴² Daniel- Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.9.

²⁴³ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p. 9.

partie.²⁴⁴ Ainsi, le mot *pars* est employé au Moyen-Âge pour désigner les *Guelfes* et les *Gibelins*, deux factions qui se combattent dans les communes et les Républiques urbaines d'Italie dans sa partie septentrionale lors de la querelle du sacerdoce et de l'empire.²⁴⁵ L'expression *pars imperii* sert de synonyme noble pour le sobriquet de *Gibelins*, qui désigne les partisans de l'empereur. De même *pars ecclesie* exerce-t-elle la même fonction pour le mot *Guelfes* au profit des tenants du Pape. En résumé, les expressions comme parti, partie, part, côté, expriment tous l'action de prendre parti, de choisir son camp à l'occasion d'un conflit. Ce qui peut signifier également que l'étymologie du mot renvoie clairement à l'origine conflictuelle du phénomène.²⁴⁶ Après ce long débat sur le vocabulaire voire sur l'étymologie, quid de la définition même du concept 'parti politique' ? Précisons que la définition du parti politique abonde. Mais comme souligné plus haut, ces différentes définitions restent essentiellement marquées par la nature d'appréciation qu'ont les auteurs sur les partis politiques. Ainsi les citoyens ou les auteurs qui semblent être déçus par les partis politiques, ou ceux qui ont des griefs contre eux, ont une des définitions ou perceptions critiques à l'endroit de ces derniers. C'est le cas du Général De Gaulle qui estimait lors du discours de Bayeux, le 16 juin 1946, que : « *la rivalité qui revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays* ». ²⁴⁷ Un an plus tard, c'est-à-dire lors de son discours de Vincennes du 5 octobre 1947, De Gaulle a aussi précisé que les partis politiques « *s'efforcent de prolonger le système suivant lequel chacun d'entre eux cuit sa petite soupe, à petit feu, dans son petit coin* ». ²⁴⁸ Et d'ajouter que « *le régime des partis, c'est la pagaille... les partis ne peuvent pas conduire la France, c'est trop dur* ». ²⁴⁹ A côté de cette catégorie de perceptions partisans, il existe celle ayant trait à la dimension purement théorique voire idéaliste des partis politiques, tablant ainsi sur ce que devraient être les partis et non sur ce qu'ils sont. Ainsi, Paul BACOT définit le parti politique comme une « *organisation mettant en avant un certain clivage et se revendiquant comme le meilleur représentant de l'un des camps par lui définis* ». ²⁵⁰ Sans se livrer à un recensement de définitions des partisans, nous allons nous limiter à celles qui nous semblent très pertinentes. Comme la

²⁴⁴ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p. 9.

²⁴⁵ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p. 9.

²⁴⁶ Voir Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.9.

²⁴⁷ KRAEHE, *Op. Cit.* p.9.

²⁴⁸ KRAEHE, *Op. Cit.* p.9.

²⁴⁹ Jean Lacouture, *Citations du président de Gaulle*, Éditions du Seuil, Paris, 1968, pp. 67-68, (voir KRAEHE *Op.Cit.*, p.9).

²⁵⁰ Paul Bacot : *Dictionnaire du vote, élections et délibérations*, Presses Universitaires de Lyon, 1994, France, p.128.

perception des partis peut varier selon des domaines, il convient donc de les définir en tenant compte de ces spécificités même si les autres types de définition ne sont pas à exclure. Ainsi :

- *Pour le philosophe précurseur :*

Nous faisons allusion ici à David Hum pour qui, un parti politique est « *une faction fondée sur la différence des principes* ». ²⁵¹ Pour lui, un part s'oppose aux factions qui naissent de l'affection.

- *La conception des essayistes engagés sur les partis politiques :*

Parmi ces essayistes, nous pouvons citer Edmund Burke et Benjamin Constant.

Pour Edmund Burke, un parti politique est : « *un ensemble organisé d'hommes unis pour œuvrer en commun dans l'intérêt national, d'après le principe particulier sur lequel ils se sont mis d'accord* ». ²⁵² Abordant dans le même sens, pour Benjamin Constant, un parti politique est : « *une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique* ». ²⁵³

- *Pour les politistes et sociologues s'attachant aux partis du point de vue du projet ou de leur nature idéologique :*

Il s'agit ici, entre autres, de Hans Kelsen, de François Goguel, et de Gorges Burdeau.

Pour Hans Kelsen : « *les partis sont des formations qui groupent des hommes de même opinion pour leur assurer une influence véritable sur la gestion des affaires publiques* ». ²⁵⁴

François Goguel précise à son tour qu'un parti politique est « *un groupement organisé pour participer à la vie politique en vue de conquérir partiellement ou totalement le pouvoir et d'y faire prévaloir les idées et les intérêts de ses membres* ». ²⁵⁵ « *Constitue un parti, tout groupement d'individus qui, professant les mêmes vues politiques, s'efforçant de les faire prévaloir, à la fois en y ralliant le plus grand nombre possible de citoyens et en cherchant à conquérir le pouvoir ou, du moins, d'influencer ses décisions* », ²⁵⁶ précise Georges Burdeau.

- *Pour les politistes et sociologues privilégiant l'organisation :*

Nous faisons allusion ici à Maurice Duverger, Josephe Lapalombara et Myron Weiner.

Ainsi, pour M. Duverger « *un parti n'est pas une communauté, mais un ensemble de communautés, une réunion de petits groupes disséminés à travers le pays (sections, comités, associations locales,*

²⁵¹ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.22 à 23.

²⁵² Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

²⁵³ Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

²⁵⁴ Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

²⁵⁵ Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

²⁵⁶ Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

etc.) liés par des institutions coordinatrices ». ²⁵⁷ Selon J. Lapalombara et M. Weiner, pour qu'on puisse parler de partis politiques, la réunion de quatre conditions s'impose : la continuité dans l'organisation ; la visibilité et la permanence de l'organisation au niveau national et local ; l'objectif de l'organisation doit être la conquête du pouvoir, aussi bien au niveau national que local ; les moyens de la conquête du pouvoir doivent être la recherche du soutien populaire, notamment dans les processus électoraux. Il faut préciser que cette définition a bénéficié de la faveur du plus grand nombre des politistes contemporains, car elle a le mérite de servir de plus petit commun dénominateur aux nombreuses définitions proposées pour le concept de parti. ²⁵⁸ Contrairement à la définition de La Palombara et Weiner fondée sur des critères, Max Weber - s'attaquant au dernier critère de ces derniers - se demande s'il faut limiter les partis politiques aux groupes de conquête du pouvoir cherchant un soutien populaire par la médiation d'élection. Jugeant la précédente trop restreinte, Weber adopte au contraire une définition plus large lui permettant de penser l'évolution des proto-partis vers les partis modernes. Ainsi pour Weber, « *on doit entendre par partis des associations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances – idéales ou matérielles – de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels, ou de réaliser les deux ensembles* ». ²⁵⁹ Cette définition a le mérite de mettre un accent particulier sur le caractère associatif et relationnel d'un parti politique composé de sous-groupes et d'individus qui doivent articuler ensemble leurs volontés. Même si Weber reconnaît, lui aussi, la conquête du pouvoir comme un objectif des formations politiques, il ne manque pas de souligner aussi que, ce sont les chefs qui profitent de cette conquête, grâce aux militants et à leur action auprès du corps social qu'ils cherchent à mobiliser. Mais ces militants bénéficient des rétributions soit idéologiques, soit matérielles, dans leur action ²⁶⁰. Cette définition wébérienne, met aussi l'accent sur le nécessaire caractère libre de l'adhésion à un parti politique. En résumé, la définition wébérienne est plus large que celle prônée par La Palombara et Weiner. Et les reproches qu'il formule contre la définition de ces derniers sont multiples et variés : Pour Weber, un parti politique peut être « éphémère ou permanent » ; être de simples « partis de patronage » fonctionnant sur la

²⁵⁷ Cité par Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.23.

²⁵⁸ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.*, p.10.

²⁵⁹ Cité par Pierre Bréchon, *Op. Cit.*, p. 19.

²⁶⁰ Par exemple, l'accès à un emploi dans un système politique fonctionnant sur le *spoils system* qui consiste à laisser certains emplois administratifs à la discrétion du parti au pouvoir.

base d'une relation clientéliste entre les chefs et les militants, voire des « partis idéologiques » où la mobilisation s'effectue au nom d'une même représentation du monde. Selon Weber, les partis peuvent employer, dans une certaine mesure, tous les moyens pour accéder au pouvoir.

Même s'il ne le dit pas explicitement, Weber semble souligner que la mobilisation idéologique, l'achat de voix et même l'usage de la force relèvent de l'action partisane. Il faut souligner que la théorisation de Stein Rokkan permet de relier de façon étroite l'existence des partis et les conflits centraux d'une société. Selon cet auteur, un parti a toujours une cause à défendre et pas n'importe laquelle ; parce qu'à l'origine au moins, c'est une crise sociétale qui lui donne naissance. C'est pourquoi, sur la base de cette affirmation, Daniel-Louis Seiler définit les partis politiques comme *« étant des organisations visant à mobiliser des individus dans une action collective menée contre d'autres, pareillement mobilisés, afin d'accéder, seuls ou en coalition, à l'exercice des fonctions de gouvernement. Cette action collective et cette prétention à conduire la marche des affaires publiques sont justifiées par une conception particulière de l'intérêt général »*.²⁶¹ Le législateur malien a aussi pris le soin de définir le parti politique dans son dispositif législatif. Ainsi, selon l'article 2 de la Charte des partis politiques de 2005 : *« les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus »*.²⁶² Mais au Sénégal, le dispositif en vigueur ne donne pas une définition spécifique aux partis politiques. C'est l'article 4 de la Constitution de 2016 qui stipule que *« les partis politiques et coalitions de partis politiques concourent à l'expression du suffrage dans les conditions fixées par la Constitution et par la loi. Ils œuvrent à la formation des citoyens, à la promotion de leur participation à la vie nationale et à la gestion des affaires publiques. La Constitution garantit aux candidats indépendants la participation à tous les types d'élection dans les conditions définies par la loi. Les partis politiques et coalitions de partis politiques, de même que les candidats indépendants, sont tenus de respecter la Constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une partie du territoire. Les partis politiques sont également tenus de respecter strictement*

²⁶¹ Daniel-Louis Seiler, *Op. Cit.* , p. 24.

²⁶² L'Article 2 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

les règles de bonne gouvernance associative sous peine de sanctions susceptibles de conduire à la suspension et à la dissolution. La Constitution garantit des droits égaux aux partis politiques, y compris ceux qui s'opposent à la politique du Gouvernement en place. Les règles de constitution, de suspension et de dissolution des partis politiques, les conditions dans lesquelles ceux-ci exercent leurs activités et bénéficient d'un financement public sont déterminées par la loi ».²⁶³ Ce dispositif constitutionnel ne nous édifie pas clairement sur ce que c'est qu'un parti politique, malgré ses détails notoires. De même, la loi n°68-08 du 26 mars 1968 relative au Code des Obligations Civiles et Commerciales nous en dit moins, même si elle régit en partie les partis politiques en tant qu'association. Ainsi, selon l'article 811 dudit code : « l'association est le contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettent en commun leur activité, et au besoin, certains biens, dans un but déterminé autre que le partage de bénéfices ». Ce manque de définition tranchante du parti politique au Sénégal est un indicateur considérable du caractère lacunaire de ses textes en la matière. Après cet exercice relatif à la définition des partis politiques, quid du système de partis ? Cette question n'est pas innocente dans la mesure où la réponse à cette question apporte à notre étude une valeur ajoutée. Ainsi, selon Pierre Bréchon, « les liens entre partis et système politique ne sont, cependant, pas à sens unique. Si le type de système politique contribue à modeler les formes partisans, la réciproque est largement vraie : les partis contribuent à maintenir et/ou à faire évoluer le système politique ».²⁶⁴ Qu'est-ce qu'il faut entendre par parti unique ? Par bipartisme, multipartisme ? Que signifient les termes « 'partis de gauche', 'parti de droite' » ? Voilà quelques interrogations auxquelles nous sommes tenus d'apporter quelques éléments de réponse. Dès lors, il faut entendre par :

- *Parti unique* : appelé souvent *parti monopoliste* par certains auteurs (Waber et Raymond Aron), la définition d'un parti unique n'est pas un exercice aisé. D'autant plus qu'il est même souvent question de savoir s'il mérite d'être étudié au même titre que les autres partis politiques²⁶⁵ (issus d'un système de multipartisme intégral).²⁶⁶ Pour Raymond Aron, « le critère qui permet de distinguer une démocratie d'un régime totalitaire est en fait le nombre des partis. Car, beaucoup de régimes totalitaires acceptent en théorie les principes de la légitimité démocratique et

²⁶³ Loi constitutionnelle n°2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution.

²⁶⁴ Bréchon, *Op. Cit.*, p.31.

²⁶⁵ Selon Pierre Bréchon, « Ceux qui insistent comme Daniel-Louis Seiler, dans la définition des partis, sur la compétition politique inhérente à la fonction partisane, tendent à leur refuser la qualité de partis ». Bréchon, *Op. Cit.*, p.34.

²⁶⁶ Voir Bréchon, *Op. Cit.*, p.34.

organisent même des élections. Le seul test valide pour départager démocratie et totalitarisme est donc le nombre des partis existant ».²⁶⁷ Il faut donc entendre par parti unique, tout parti politique qui absorbe l'ensemble de l'État et de la société.²⁶⁸ Ainsi, toutes les institutions – directions d'entreprises, syndicats, médias, appareil scolaire, mouvements des jeunes etc. – restent sous son contrôle ; ce qui lui permet d'intégrer l'ensemble des individus à travers des institutions et organisations de masse interposées. Parce que tout le monde est, d'une manière ou d'une autre, obligé d'être du parti unique. P. Bréchon, distingue deux types de partis uniques : celui que l'on trouvait dans les *régimes totalitaires*,²⁶⁹ et celui que l'on trouvait dans beaucoup de pays du *Tiers-monde*.²⁷⁰

- *Bipartisme* : Selon Paul BACCOT, le bipartisme est une « situation politique caractérisée de façon durable par l'existence de deux organisations partisans bénéficiant habituellement à elles deux d'au moins 90% des suffrages populaires, et susceptibles d'exercer seules et alternativement le pouvoir politique central ».²⁷¹ Au sujet du bipartisme, Jean Blondel constate l'existence de deux types de bipartisme. Il y a d'une part, le *bipartisme parfait*. Il s'agit d'un bipartisme dans lequel les deux grands partis se partagent régulièrement 90% des suffrages exprimés. Dans ce type de bipartisme, les deux partis politiques ne sont pas engagés dans une concurrence sérieuse. Et compte tenu de la force négligeable d'un éventuel troisième parti, les deux partis occupent pratiquement tous les sièges parlementaires. En plus de cela, ces deux formations politiques ont une force électorale très voisine.²⁷² D'autre part, nous avons le bipartisme imparfait dans lequel les deux principaux partis recueillent seulement entre 75 et 80% de l'électorat.²⁷³
- *Multipartisme* : il s'agit pour P. BACCOT, de l'« existence, dans un système politique donné, de plus de deux partis susceptibles d'obtenir de nombreux sièges à l'assemblée élue au suffrage universel ».²⁷⁴ A ce sujet, Jean Blondel distingue deux types de multipartisme : le

²⁶⁷ Bréchon, *Op. Cit.* , p.34

²⁶⁸ Cf. Thomas LOWIT, « Le parti polymorphe en Europe de l'Est », *Revue française de science politique*, août-octobre 1979, vol. 29, n°4-5, p.812-846. (cité par Pierre Bréchon, *Op. Cit.* , p.34).

²⁶⁹ Où le parti dirige d'une main de fer une épuration de toute la société pour qu'elle soit un modèle révolutionnaire.

²⁷⁰ Gouvernés par un leader autoritaire dont la légitimité était trop fragile pour qu'il accepte facilement les règles habituelles de la compétition politique.

²⁷¹ BACCOT, *Op. Cit.* , p.31.

²⁷² Voir Bréchon, *Op. Cit.* , p.36.

²⁷³ Voir Bréchon, *Op. Cit.* , p.36.

²⁷⁴ BACCOT, *Op. Cit.* , p.116.

multipartisme à parti dominant et le multipartisme pur. Dans le multipartisme à parti dominant, les deux principaux partis totalisent habituellement environ les deux tiers des suffrages et, de plus, le parti le plus fort obtient seul au moins 40%, c'est-à-dire près du double du second parti. Et deux ou trois autres partis font régulièrement entre 10 et 20%.²⁷⁵ Par contre, pour J. Blondel,²⁷⁶ dans le multipartisme pur, l'atomisation des forces politiques est encore plus forte.

4. *Financement des partis politiques*

De nos jours, les partis politiques sénégalais et maliens se trouvent dans une situation de *''sauve qui peut''* imposée par les charges multidimensionnelles qui pèsent sur eux. Il s'agit d'abord des charges fixes qui sont essentiellement composées de frais de location du siège du parti, de coûts relatifs au personnel d'appui du parti (permanents, secrétaires, gardiens, chauffeurs...), de frais relatifs aux matériels consommables et de communication. À tous ceux-ci s'ajoutent les factures d'eau et d'électricité, les frais de carburant et de mission pour les déplacements circonstanciels ou ponctuels effectués par certains cadres du parti à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Nous avons aussi celles qui ont trait aux compétitions électorales : caution, frais liés à l'organisation de meetings électoraux, location de véhicules de campagnes électorales, location de chaises, de bâches et de tribunes... pendant les campagnes, confection de tee-shirts, de banderoles ou d'autres signes symboliques du parti, l'organisation de diners-débats dans les quartiers, dans le cadre des campagnes de proximité, etc. Toutes ces charges nécessitent un coût dont la prise en charge incombe essentiellement aux partis politiques, malgré les soutiens (directs ou indirects) de l'État. C'est cette prise en charge et l'affectation à ces différents postes de dépense des ressources matérielles et financières nécessaires par les partis politiques qui s'appellent financement des partis politiques. En d'autres termes, nous entendons par financement des partis politiques, l'ensemble de moyens de toute nature - financiers et matériels, voire en nature- mobilisés par les partis politiques afin de faire face à leurs charges multiformes. Le financement partisan est de deux natures selon les pays : le financement public et celui dit privé. Le financement public est une aide accordée aux partis sur la base des fonds publics, c'est-à-dire le budget de l'État et éventuellement des collectivités territoriales.²⁷⁷ Pour J-C Masclet, *« par aide publique, on entend l'aide financée sur les fonds publics, c'est-à-dire le budget de l'État et éventuellement des collectivités*

²⁷⁵ Voir Bréchon, *Op. Cit.*, p.39.

²⁷⁶ Pour plus de détails, voir P. Bréchon, *Op. Cit.*, p.40.

²⁷⁷ Jean-pierre Vettovaglia (prés), Jean du Bois de Gaudusson, Albert Bourgi, Christine Desouches, Joseph Maïla, Hugo Sada et André Salifou, *Ibid.*, p. 400.

territoriales ». ²⁷⁸ Selon un rapport de RADI, CERAP et NDI, « *le financement public direct suppose que l'État dégage dans son budget une enveloppe consacrée aux formations politiques, qui devrait être répartie selon les conditions définies et les fonds utilisés par les partis conformément aux lois et règlements en vigueur* ». ²⁷⁹ Le financement public, peut revêtir plusieurs formes : l'aide publique indirecte et celle dite directe. L'aide publique indirecte se définit comme la prise en charge par l'État - pendant les périodes électorales - des matériels consommables et leurs frais d'acheminement vers leurs destinations à l'approche des élections. Il s'agit entre autre de l'impression des circulaires, des bulletins de vote, de diffusions des messages des candidats aux chaînes nationales, sans oublier l'acheminement de ces documents de vote à l'intérieur et à l'extérieur de nos pays. Il y va de l'intérêt de l'administration car si la latitude avait été donnée aux candidats – indépendants ou issus des formations politiques – d'imprimer et d'acheminer ces documents et matériels électoraux aux différentes destinations, ils n'auraient pas pu, ou du moins difficilement, relever le défi par manque de moyens, d'organisation interne voire d'expérience. Elle a trait aussi à la prise en charge du coût des affiches, à l'attribution à titre gratuit des panneaux d'affichage localisés. Même la prise en charge des élus aux hémicycles entre dans ce registre. Quant à l'aide publique directe, elle consiste à accorder directement des subventions aux partis politiques pour leurs rôles d'utilités publiques. Il s'agit, entre autres, de la mobilisation et de l'éducation de leurs adhérents, du concours à l'expression du suffrage, de la participation à la formation de l'opinion, de l'animation des institutions sans oublier l'encadrement des élus. ²⁸⁰ Les faibles mobilisations des ressources propres des partis politiques (cotisations des militants, dons, legs, libéralités...) et les rôles constitutionnels reconnus aux partis politiques constituent les motivations démocratiques de cette aide directe. En plus de ces ressources publiques, les partis politiques disposent de sources privées de financement : les cotisations, les dons, les legs, les libéralités et les souscriptions communes. A ces différentes sources privées de financement s'ajoutent les retombées des activités lucratives qu'ils peuvent organiser sans oublier la vente des cartes de membre ou celle des symboles du parti. C'est l'ensemble de ces ressources légalement reconnues aux formations partisans qui constituent leurs ressources privées au Mali et au Sénégal.

²⁷⁸ Jean-pierre Vettovaglia (prés), & all. *Ibid.*, p.401.

²⁷⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience. R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. ; mars 2005, EDITION Le pointilleux, Dakar, P. 39.

²⁸⁰ Article 28 de la Constitution du 25 février 1992 : « Les 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 la laïcité de l'État ».

f.) CHAMP D'ETUDE

Ce travail s'inscrit, comme l'exige toute étude d'une telle nature, dans une perspective spatio-temporelle précise. D'un point de vue spatial, elle s'intéresse au Mali et au Sénégal ; même si nous ne nous privons pas souvent de faire recours à d'autres pays pour étayer certains de nos arguments. Le choix de ces deux pays n'est pas sans enjeux. Même s'ils sont tous francophones, le Mali dispose d'un système de financement public direct théoriquement et relativement plus adapté au contexte démocratique du moment, contrairement au Sénégal qui n'en dispose pas. Et ses textes relatifs aux partis politiques restent embryonnaires donc lacunaires. Du point de vue temporel, le choix a été fait de circonscrire le présent travail à des séquences temporelles allant des années de l'instauration du multipartisme intégral à nos jours. En conséquence, pour le Mali, la séquence temporelle de cette étude est comprise entre l'année 1991²⁸¹ et 2021. Pour le Sénégal, notre étude porte sur l'intervalle 1981²⁸²-2021. Le choix de ces années n'est pas fortuit. Car de notre point de vue, une démarche qui consisterait à étendre cette étude à des périodes où le multipartisme intégral n'avait pas encore vu le jour, serait dépourvue d'enjeux et de sens. D'où l'intérêt de nous focaliser sur ces intervalles de temps. Précisons que nous ne faisons pas le distinguo entre financement des partis politiques et celui des campagnes électorales dans le cadre de cette étude, même si les auteurs ne sont pas unanimes là dessus. C'est aussi le moment de souligner que, le financement de la vie politique étant un concept ambigu en science politique, nous avons fait fi de ce concept au profit de celui du financement des partis politiques. De même, sans verser dans une analyse typologique²⁸³ de la gouvernance, ce travail consiste à étudier le financement des partis politiques à l'image de la gouvernance démocratique.

g.) CONTEXTE

Selon le Ismaïla M. FALL, « *l'instauration d'un système de financement des partis politiques dans un pays, avec des modalités de suivi, de contrôle et de sanction rigoureuses, nous permettra de savoir d'où viennent les ressources de nos partis politiques. Elle peut donc accroître la transparence, qui est le principe de la gouvernance. Elle permet à ceux qui arrivent au pouvoir,*

²⁸¹ Cette date marque l'instauration du multipartisme intégral au Mali, après la Conférence nationale de 1991.

²⁸² C'est en 1981 que le multipartisme intégral a été instauré au Sénégal à travers la loi n°81-16 du 6 mai 1981 portant révision de la Constitution. C'est en 1976 qu'il a été mis fin au système de parti unique, reconnaissant ainsi le pluralisme politique, à travers la loi n°76-01 du 19 mars 1976 portant révision de la Constitution.

²⁸³ Parmi les types de gouvernance, nous pouvons citer entre autres : la gouvernance des services publics de base, de la justice, de l'élection, de l'éducation, de la santé, de la sécuritaire, celle de la fiscalité, etc.

d'être indépendants».²⁸⁴ Depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle, des évolutions fondamentales se font sentir dans le fonctionnement de la vie politique et de la démocratie, provoquant ainsi des charges supplémentaires chez les partis politiques. Comme si cela ne suffisait pas, il en résulte une transformation profonde concernant le contrôle des élections. Jusque-là, le bon déroulement du scrutin était ordinairement surveillé en tant que tel. Après contrôle, si aucune irrégularité n'était constatée, ou si l'irrégularité constatée n'était pas de nature à compromettre le résultat, l'élection en question était validée. Mais de nos jours, la donne a profondément changé car l'attention est désormais portée également sur le financement des activités politiques, ce qui sous-entend que l'ensemble des moyens financiers auxquels ont pu avoir recours les différents acteurs de la vie politique est sous surveillance. Ainsi, en plus de l'ensemble des budgets politiques, des recettes et dépenses, le patrimoine des acteurs politiques sont aussi soumis à l'examen. C'est pourquoi, selon Hervé Faupin, « *notre époque est celle d'une définition de règles précises du financement de la vie politique avec pour corollaire l'instauration d'un système de vérification. En d'autres termes, un contrôle du financement de la vie politique est instauré* ». ²⁸⁵ Ce constat dénote qu'« *aussi loin que l'on remonte dans l'histoire, le monde du pouvoir, les responsables des affaires publiques, entretiennent pourtant avec l'argent des rapports complexes, souvent ambigus, mystérieux. Il s'agit de liens dissimulés, de rencontres souvent opaques qui font qu'il n'est pas excessif de parler à ce propos de liaisons dangereuses* ». ²⁸⁶ Dès lors se pose la question de l'encadrement du financement des partis politiques afin de l'inscrire dans la dynamique de la transparence prônée par la bonne gouvernance. Au Mali et au Sénégal, l'espace politique est alimenté par de soupçons de détournement de fonds publics au profit des partis politiques. De même, certains hommes politiques sénégalais et maliens sont soupçonnés d'avoir financé leurs partis politiques par d'autres moyens douteux, frauduleux ou illégaux (sociétés commerciales nationales ou étrangères, des réseaux de trafic de produits illicites, des présidents d'autres pays...). Pourtant, ces pratiques illégales ne peuvent et doivent pas se dissoudre dans un État démocratique. Mais les partis politiques sont, plus que jamais, dans une course effrénée pour l'acquisition de fonds, sans surtout se soucier souvent de leur moins de leur origine. Et il n'est un secret pour personne qu'un partenaire ou un bailleur qui finance un parti politique pour l'élection (ou réélection) de son

²⁸⁴ Extrait d'entretien du 10/01/2020, avec le Pr Ismaïla Madior FALL, à Dakar-plateau, au Sénégal.

²⁸⁵ Hervé FAUPIN, *Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes*, Imprimerie-France Quercy/cahors, Paris, 1998, p.3.

²⁸⁶ Hervé FAUPIN, *Ibid.*, P.5.

candidat à un poste de responsabilité doit s'attendre à un retour de l'ascenseur, même si cela se fera au détriment de l'intérêt du Peuple. C'est pourquoi, pour El Hadji MBODJ, « *la place de l'argent dans le quotidien des démocraties contemporaines est reconnue partout ailleurs. Seulement, si l'argent dans la politique peut apparaître comme une réponse à des exigences de la démocratie, il doit néanmoins être réglé de manière à ce qu'il ne débouche pas sur une perversion des mœurs* ». ²⁸⁷ Conscients de cela, les législateurs malien et sénégalais ont pris des dispositions – certes à des degrés variables – allant dans le sens de l'encadrement de la mobilisation des ressources partisans. Parlant du cas malien, il s'agit de la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques. Elle a pour objet de définir les règles relatives à l'organisation, à la formation, au fonctionnement et au financement des partis politiques. Les partis politiques sont « *le seul moyen, pour les millions de citoyens que comptent les États modernes, de faire respecter leur diversité, leur droit à proposer leurs idées, et à contribuer pour leur part à forger les structures de la vie collective* ». ²⁸⁸ Abordant dans le même sens, pour Hans Kelsen « *la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques, dont l'importance est d'autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large application* ». ²⁸⁹ Toujours dans le même ordre d'idée, Léon Blum estime, à son tour, que « *sans partis organisés, il n'existe pas et il ne peut pas exister de démocratie réelle et sincère* ». ²⁹⁰ Certes, « *les partis politiques ne sont pas parfaits, mais aucune autre institution nationale ne peut mieux réussir à rassembler et représenter les intérêts des citoyens ou contrecarrer l'action du gouvernement par un texte de loi. En plus de deux siècles, il n'y a jamais eu de démocratie sans partis politique* », ²⁹¹ souligne I. M. FALL. Dès lors, comme le souligne Léon Blum, qu'« *il n'y a pas d'État démocratique sans partis. On doit les moraliser, les revivifier, non les éliminer. Un État sans partis est forcément un État à parti unique, c'est-à-dire un État totalitaire, c'est-à-dire une autocratie. Un État démocratique est forcément une fédération de partis* ». ²⁹² Et pour le Doyen Vedel, « *il n'y a pas plus de démocratie possible sans partis que de pensée sans langage* ». ²⁹³ I. M. FALL de conclure que « *l'instauration d'un*

²⁸⁷ El Hadji MBODJ : *Statut de l'opposition-financement des partis politiques*, Rapport au président de la République, Dakar, Nis-Éd, 1999, p.56.

²⁸⁸ Jeanne Herch : *Idéologies et réalité*, Librairie, Plon, Paris, 1956. Citée par CRAEHE, *Op. Cit.*, p.9.

²⁸⁹ Hans Kelsen : *La Démocratie*, Librairie du Recueil Sirey, 2^e éd., Paris, 1932. Cité par Cité par CRAEHE, *Op. Cit.*, p.8.

²⁹⁰ Propos tenus lors du débat parlementaire du 18 décembre 1946. Cité par CRAEHE, *Op. Cit.*, p.9.

²⁹¹ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme. *Op. Cit.*, p. 137.

²⁹² Voir CRAEHE, *Op. Cit.*, p.9 à 10.

²⁹³ CRAEHE, *Op. Cit.*, p.9.

*système de financement public des partis politiques sur des bases clairement définies comme évoqué plus haut est une exigence de la démocratie sénégalaise ».*²⁹⁴

Parlant du cas sénégalais, « *les rapports entre l'argent et la politique dans les démocraties sont traditionnellement placés sous le sceau de la confidentialité* ». ²⁹⁵ Depuis 1964, ²⁹⁶ le législateur sénégalais a compris les enjeux liés au financement partisan en encadrant les partis politiques du pays. Et la première loi sénégalaise relative aux partis politiques est celle n° 64-09 du 4 janvier 1964. Elle a été abrogée par la loi n°75-68 du 09 juillet 1975 relative aux partis politiques. C'est en 1981, que la loi de 1975 a été abrogée à son tour par la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais. Cette dernière a été, à son tour, modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la loi n°81-17 du 6 mai 1981. Mais pour El Hadji MBODJ, « *la réglementation des rapports entre l'argent et la politique n'est pas toujours née d'une volonté délibérée du législateur* ». ²⁹⁷ Parce que, une fois de plus, les autorités sénégalaises étaient déjà conscientes des conséquences d'un manque de contrôle strict des sources de financement des partis. L'exposé des motifs du projet de loi n°75-68 du 9 juillet 1975 est très illustratif : « *il a semblé nécessaire, pour normaliser la vie politique et éviter les abus, d'interdire aux organisations partisans de recevoir des fonds d'étrangers domiciliés au Sénégal. Plus précisément, il s'agit d'éviter que des colonies étrangères se constituent en force de pression par le biais de contributions volontaires au budget d'un parti. Telle est la disposition principale que le Gouvernement désirait insérer dans la législation actuelle. Il convient, également, de revoir la loi n°64-09 du 24 janvier 1964 pour de simples questions de forme. Ce texte vise la loi du 1^{er} janvier 1901 sur les associations alors que ladite loi a été abrogée par le Code des Obligations civiles et commerciales* ». ²⁹⁸ Malgré la vitalité démocratique et la nécessité d'instaurer une aide publique partisane mise en exergue par certains analystes du pays, le Sénégal ne s'est pas encore doté d'un système de financement public direct des partis. Devant de tels enjeux précités liés au financement partisan ; et surtout devant les types de rôle que doivent jouer les formations partisans dans nos pays démocratiques sans oublier les principaux reproches formulés à l'endroit de certains hommes politiques (financement suspect) ; ce travail s'avère opportun pour comparer le cadre théorique et

²⁹⁴ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.15.

²⁹⁵ MBODJ, *Op. Cit.*, p. 56.

²⁹⁶ La loi du 1^{er} janvier 1901 relative aux associations reste la source des textes relatifs aux partis au Mali ou au Sénégal.

²⁹⁷ MBODJ, *Op. Cit.* p.55.

²⁹⁸ République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur, Cabinet. Dakar, le 08 février 1975 : Exposé des motifs du projet de loi relatif aux partis politiques. Le ministre de l'Intérieur : Jean Collin.

les pratiques. Ce parallèle nous permettra d'analyser et d'évaluer les cadres théoriques existant dans ces deux pays, afin qu'ils contribuent efficacement à la consolidation démocratique une fois leurs défaillances mises à nu.

h.) Hypothèse de recherche

Notre hypothèse de recherche peut se décliner au tour d'un constat empirique que l'on retrouve dans les pays étudiés : le rapport de forces entre partis au pouvoir et opposition est au détriment de la seconde parce qu'elle n'a pas accès aux ressources publiques offertes au premier (et alliés) et qui assurent le financement des manifestations politiques mobilisatrices et surtout l'entretien d'une clientèle électorale diverse. Sur cette base, on peut avancer deux hypothèses de recherche :

1ère hypothèse : La démocratie électorale est biaisée par les prérogatives exorbitantes qu'offre la loi au Président de la République, chef de parti, en termes de nomination aux fonctions de l'administration publique et parapublique (DG, PCA, ministres, etc.). Il en use pour favoriser ses soutiens, ses militants et ses alliés de la coalition au pouvoir.

2ème hypothèse : Afin de corriger les effets négatifs de l'inégalité d'accès aux ressources publiques et à la logistique administrative que l'on observe entre parti-Etat et opposition, l'instrument légal est le levier idéal qu'il convient de brandir sur une base consensuelle.

i.) Problématique

Le Mali et le Sénégal sont dotés de textes relatifs au financement partisan en vue d'assainir l'espace politique, d'instaurer l'égalité de chances et de moyens d'action entre les partis politiques lors de leur compétitions politiques. A tous ces enjeux s'ajoute l'enracinement nécessaire d'une démocratie stable sans lequel aucun projet de développement ne va aboutir à un résultat escompté. Dès lors, pour la réalisation de ce travail, la question fondamentale qui se pose est la suivante : les financements des partis politiques tels que vécus au Mali et au Sénégal promeuvent-ils la gouvernance démocratique ? Au delà de cette question fondamentale, si les ressources publiques et privées des partis politiques sont déterminantes dans l'atteinte de leurs objectifs, ces questions secondaires s'imposent : Quelles sont les capacités de mobilisation de ces ressources privées par les partis politiques sénégalais et maliens ? Quelle est la valeur ajoutée du financement public des partis politiques existant au Mali dans la consolidation démocratique ? Et quels sont les mécanismes de gestion de cette aide publique des partis politiques au Mali ? Pouvons-nous parler

de lacunes des cadres juridiques existants ? Quelles sont les contraintes relatives à l'instauration du financement public partisan au Sénégal ? Quels sont les impacts du manque de ce type de financement dans l'enracinement démocratique sénégalais, et surtout où en sommes-nous avec le débat ? Sans verser dans une kyrielle de questions, ces différents points de questionnement doivent nous servir de lanternes pour déconstruire et analyser ce sujet de recherche. Mais, comme l'a si bien dit Schopenhauer, « *la tâche n'est point de contempler ce que nul n'a encore contemplé mais de méditer comme personne n'a encore médité sur ce que tout le monde a devant les yeux* ». ²⁹⁹

j.) INTERET DU SUJET

L'histoire a donné raison à Francis Fukuyama qui estimait que la chute du Mur de Berlin vers la fin des années 1980 annonce la fin de l'histoire. Cependant il est indéniable que, cet événement, ensemble avec l'effondrement des gouvernements socialistes et communistes en Union soviétique et en Europe orientale et centrale, a inauguré le triomphe de la démocratie constitutionnelle comme philosophie fondamentale d'organisation du gouvernement d'un pays. Et l'Afrique de l'Ouest en général, et le Mali et le Sénégal en particulier, ne sont pas restés en marge devant cette nouvelle donne politique qui attribue des rôles spécifiques aux partis politiques. La démocratie est un système politique qui donne libre cours à la diversité. La traduction de ces diversités de culture, de point de vue et de race, en un système opérationnel de gouvernement accorde aux populations des choix et des options. Et les formations partisans sont l'un des véhicules modernes pour canaliser les énergies des populations et guider leur choix en vue de relever le défi lié à l'entreprise démocratique. Mais au Mali et au Sénégal, comme dans d'autres pays de la sous-région, parmi les problèmes fondamentaux auxquels restent confrontés les partis politiques figure en bonne place, le problème de ressources financières.³⁰⁰ Les cotisations des membres et sympathisants étant dérisoires, certains partis politiques n'hésitent pas à taper souvent aux portes des bailleurs les moins scrupuleux afin de satisfaire leur « *appétit politique* ». Souvent, au sein de certains partis, ce sont les cadres qui s'occupent des charges fixes du parti. Il n'est, donc, un secret pour personne que la politique et l'argent entretiennent un rapport séculaire quasi inséparable. Souvent, ces rapports peuvent emprunter des voies douteuses comme par exemple, la corruption dans l'administration, le retours d'ascenseur : « *les populations sont unanimes pour reconnaître que l'argent joue un rôle très important en politique. Mais 80% d'entre elles ignorent la provenance*

²⁹⁹ Madeleine GRAWITZ, Méthodes des sciences sociales, Paris, Dalloz, 2001, p.351.

³⁰⁰ A cela, s'ajoute le problème lié aux ressources humaines (qualité et quantité), au leadership, à l'organisation...

*de l'argent utilisé dans le jeu politique et 70% pensent qu'il y a un secret qui entoure l'usage de l'argent en politique et qu'il existe un lien entre la corruption et la transhumance politique ».*³⁰¹

Dans la même étude, les partis politiques reconnaissent dans leur majorité que : *« l'argent est utilisé pour acheter des consciences ou des voix, ce qui est une manifestation notoire de la corruption dans l'arène politique. Quant au financement occulte des partis politiques, son appréciation objective n'est pas très aisée. Même s'il n'est pas pratiqué par tous les partis, son existence est reconnue par l'ensemble des partis qui sont conscients des dangers de ce type de financement sur l'égalité de chances pour un scrutin, sur la crédibilité des partis et de la classe politique et partant, de la démocratie même. Le danger peut aussi se trouver à un niveau plus élevé touchant ainsi à la souveraineté nationale en ce sens que les auteurs du financement occulte peuvent être des étrangers qui auraient des intérêts politiques ou économiques dans le pays ».*³⁰²

Les organisations de la société civile abordent dans la même sens, estiment également que : *« le rapport entre l'argent et la politique a pris de l'ampleur ces dernières années avec les conditions de vie difficiles des populations. Le rôle déterminant de l'argent dans la politique se manifeste la plupart des cas dans les processus électoraux, ce qui fait que les militants n'ont plus de conviction ni d'ambitions politiques et ne s'intéressent qu'à leurs intérêts personnels tels des 'militants alimentaires' ».*³⁰³ Dès lors, il reste urgent de veiller à ce que l'argent serve en politique le bien collectif, les causes nobles et raye les déséquilibres politiques fondés uniquement sur l'inégalité de richesse. Il existe, certes, des textes en la matière au Mali³⁰⁴ et au Sénégal³⁰⁵. Mais en interrogeant les faits, nous nous rendons compte que ces textes brillent par leur inefficacité, créant ainsi un écart considérable entre les cadres théoriques et les pratiques. De ce fait, ce sujet présente un double intérêt : théorique et pratique. La question du financement partisan a beaucoup intéressé la doctrine au niveau mondial comme celui africain, dans la mesure où un certain nombre d'auteurs ou de chercheurs n'ont pas manqué d'y consacrer leur plume ou recherche. KRAEHE RAINER³⁰⁶, Hervé FAUPIN,³⁰⁷ André Campana³⁰⁸, sans oublier la collection de François Colinet, Bertrand Devys, Jean-

³⁰¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 4.

³⁰² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 4.

³⁰³ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, pp. 4-5.

³⁰⁴ Il s'agit de la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques du Mali.

³⁰⁵ C'est la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989), relative aux partis politiques du Sénégal.

³⁰⁶ Le financement des partis politiques. Contribution à l'étude du statut constitutionnel des partis politiques, PUF, Paris, 1^{ère} éd., 1972.

³⁰⁷ Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, Imprimerie-France Quercy, Paris, 1998.

³⁰⁸ L'argent secret. Le financement des partis politiques, Paris, Arthaud, 1996.

Philippe Evrard,³⁰⁹ en sont de bels exemples. Parlant de cas particuliers, nous pouvons citer entre autres, l'ouvrage de Bakary BOUARE publié en 2005³¹⁰ sur le financement public des partis politiques maliens et celui de Kofi KUMADO.³¹¹ En 2005, R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I.,³¹² ont fait une recherche sur ce sujet. A tous ces ouvrages, il faut ajouter le célèbre rapport du Pr El Hadji MBODJ sur le financement des partis politiques et le statut de l'opposition de 1999.³¹³ Une analyse approfondie de ces différents ouvrages met en exergue la divergence qui existe entre ces auteurs précités autour des notions comme : financement des partis politiques, financement de la vie politique voire le financement occulte de ces derniers. Si des auteurs comme R. KRAEHE, K. KUMADO, A. Campana et El Hadji MBODJ estiment qu'il n'existe pas une différence entre financement des partis politiques et financement de la vie politique, H. FAUPIN comme beaucoup d'autres pensent au contraire qu'il y a une nécessité de faire le distinguo entre ces notions. Dans tous les cas de figure, et malgré ces points de vue divergents, notre sujet donne une grille d'analyse plus large - mettant en exergue les points positifs et les zones d'ombre de nos textes- à nos autorités pour mieux les améliorer en vue de moraliser nos espaces politiques.

Parlant des intérêts pratiques, notre étude a tout son sens dans le contexte sénégalais et malien parce que selon Mamoudou GAZIBO, « *la démocratie est une méthode de sélection de gouvernants. Donc, je dirais que la dimension électorale, l'idée de donner à la population la possibilité de choisir et de congédier ses gouvernants me paraît quand même être le cœur de la question démocratique. Bien sûr, après il y a autre chose. Il y a toute la question de droits et libertés qu'il faut respecter, il y a la question de responsabilité des gouvernants, il y a la question du devoir de rendre des comptes... Mais aussi, des dimensions plus profondes comme des droits socio-économiques qui ne sont pas des composantes – on va dire – dans la définition même de la démocratie ; mais qui sont des dimensions importantes parce que la démocratie, les gens en attendent aussi des résultats. Donc je dirais deux choses : d'une part, l'aspect procédural, la sélection des gouvernants, l'élection qui sont vraiment le cœur... Et puis, les autres qui viennent et qui sont importants aussi, qui renvoient à tout ce qui est droit dans le sens premier (droits civils, politiques, économiques et sociaux)* ». ³¹⁴ Cela fait des partis politiques, des piliers incontournables

³⁰⁹ Le financement des campagnes électorales, mémento pratique, 3ème édition, Éditions Juris Service, 2002, France.

³¹⁰ Le financement public des partis politiques au Mali : Réflexion sur le dispositif, ses forces et ses faiblesses, Projet Partenariat pour le Renforcement des Capacités des Partis Politiques, Bamako, 2005.

³¹¹ Financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest. Travaux de la conférence organisée du 22 au 23 mai 1995 à Accra par : La Commission Électorale du Ghana & La Fondation Friedrich Ebert, Imprimerie COPEF, Cotonou.

³¹² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience. R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. ; mars 2005, EDITION Le pointilleux, Dakar.

³¹³ Statut de l'opposition, financement des partis politiques, Rapport au président de la République, Dakar, Nis-Éd., 1999.

³¹⁴ Extrait d'entretien du 15/12/2018, avec le Pr Mamoudou GAZIBO, à Dakar, UCAD II, quartier Fann.

dans le processus de l'enracinement de la démocratie. Parce que, comme le souligne Yves Mény : *« la démocratie, par principe, se règle sur le principe 'un homme une voix', affirme le traitement égal de tous les citoyens, récuse l'argent en tant qu'élément discriminant »*.³¹⁵ Partant de ces constats, il reste permis d'affirmer que notre thèse est une contribution pour la communauté scientifique car elle au centre du débat public la nécessité de l'assainissement et de la moralisation de l'espace politique. Elle a aussi le mérite d'avoir mis à nu les raisons qui expliquent l'inefficacité des textes relatifs aux partis politiques dans ces deux pays sous études. Toutefois, *« pour les partis politiques, il y a une nécessité d'assainir les rapports que la politique entretient avec l'argent, par la moralisation de la vie politique pour conforter la démocratie. Il faut alors veiller à organiser une plus grande transparence dans le financement des partis politiques notamment dans sa gestion et son contrôle »*.³¹⁶ *« Les partis sont inefficaces sans moyens d'action importants »*,³¹⁷ précise R. KRAEHE. Cette thèse est aussi une réponse au débat récurrent qui s'est engagé entre les acteurs politiques sénégalais sur l'opportunité d'instauration du financement public direct dans le pays. Elle a aussi le mérite d'être pionnière sur ce sujet dans ces deux pays sous étude ; mettant ainsi le sujet du financement partisan au centre des débats les plus urgents.

k.) METHODOLOGIE

La rigueur méthodologique est un impératif dont nul travail ne doit s'abstenir, sauf à en édulcorer la scientificité. Pour Sartori *« comparer est à la fois assimiler et différencier par rapport à un critère. Si deux entités sont semblables en tout point, si toutes leurs caractéristiques s'accordent, alors elles constituent la même entité. Si, d'autre part, deux entités diffèrent à tous les niveaux, alors leur comparaison n'a aucun sens »*.³¹⁸ Les méthodes des sciences sociales connaissent un progrès continu dont la mise en œuvre soulèvent des questions d'ordre qualitatif, quantitatif, clinique, expérimental... Pour mener à bien les recherches, les chercheurs disposent également d'autres instruments : les techniques vivantes (interviews, tests) et les techniques documentaires (analyse documentaire). Le choix de la méthodologie se pose dans tout travail de recherche en tant qu'ensemble d'idées directrices qui oriente l'investigation. Et plusieurs approches sont utilisées dans le cadre de cette thèse. D'abord nous avons l'approche juridique s'orientant. Ensuite, et pour

³¹⁵ Voir Jean-Pierre Camby : Le financement de la vie politique en France, Op. Cit., p. 10 à 11.

³¹⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, Op. Cit., p. 4.

³¹⁷ KRAEHE, Op. Cit., p.25.

³¹⁸ G.Sartori, « Bien comparer, mal comparer » « in » Revue internationale de Politique comparée, vol.1, n°1, 1994, p.22.

ne pas tomber dans un excès de juridisme ou dans une pure description, d'autres chantiers des sciences sociales non juridiques ne sont pas à exclure. Par livrer toute la quintessence de notre sujet, ces différentes approches sont incontournables. Au delà de ceux qui précèdent, en choisissant un sujet portant sur le Mali et le Sénégal, la méthode comparative s'impose inévitablement comme la plus fondamentale. Elle consiste à rapprocher deux ou plusieurs sujets de recherche en vu d'abord de dégager les points de convergence et ceux de divergence et ensuite expliquer de raisons celles-ci. L'avantage majeure de la méthode comparative c'est qu'elle permet de voir et dégager les grandes figures de chaque sujet de comparaison. Et comme inconvénient, elle ne permet pas d'entrer en détail dans le sujet d'étude comme par exemple le cas d'une étude de cas. Mais pour ce sujet d'étude, et en vu d'atténuer les limites de la méthode comparative, nous mettrons un accent particulier sur les entretiens afin d'apporter de détails nécessaires à l'analyse.

I.) ANNONCE DU PLAN

Par souci d'apporter de réponses adéquates aux points de questionnement mis en exergue dans la problématique, le présent travail s'articule autour de deux points essentiels. Il s'agit dans un premier temps de mettre un accent particulier sur la non maîtrise des ressources privées des partis politiques par les autorités compétentes, une réalité sénégalaise et malienne (*première partie*) et dans un second temps, de parler du financement public des partis politiques, un débat toujours inachevé au Mali et au Sénégal (*seconde partie*).

PREMIERE PARTIE :

**LA NON MAITRISE DES RESSOURCES PRIVEES
DES PARTIS POLITIQUES PAR LES AUTORITES
COMPETENTES, UNE REALITÉ MALIENNE ET
SÉNÉGALAISE**

Dès l'entame de notre analyse, il convient de préciser que nous entendons par ressources privées des partis politiques, tous les moyens, qu'ils soient financiers ou matériels, dont disposent les partis politiques sans le soutien direct ou indirect de l'État. Il s'agit des dons, legs et libéralités d'une part ; des cotisations des membres, des contributions volontaires et souscriptions communes des membres, des placements de cartes de membres, des produits de leurs biens patrimoniaux ainsi que des recettes de leurs activités lucratives d'autre part. La question du financement des formations partisans se pose avec acuité dans nos pays qui se veulent modernes. Et pourtant, la liberté d'association reste plus que jamais un droit constitutionnel reconnu à tous les partis politiques de nos États modernes et un des fondements d'un régime démocratique. Il ne peut être, sous aucun prétexte, question de réglementer par l'État, les cotisations versées par les adhérents ou sympathisants, sous peine d'abus de pouvoir. C'est pourquoi, la latitude est donnée, par les législateurs sénégalais et maliens, aux formations partisans d'initier et de définir leurs modalités de recouvrement des ressources internes tout en indiquant le canevas global. Mais il n'est plus un secret pour personne que les cotisations des membres de nos partis politiques restent extrêmement faibles pour des raisons d'ordre financier, socio-culturel... Et cela a un impact significatif sur l'équilibre budgétaire de nos partis politiques. Pour reprendre les termes de CLAUDE LEYRIT³¹⁹, c'est bien là d'ailleurs l'origine de tous les problèmes de financement.

Parlant des dons, il reste difficile également de les mettre en cause. Mais les dons peuvent être des sources de problèmes, surtout lorsqu'ils sont relativement élevés. Parce qu'ils constituent un moyen sûr pour influencer la formation politique ou le candidat bénéficiaire, surtout lorsqu'ils sont donnés, (malgré l'interdiction), par des personnes morales telles que les associations, les groupes d'intérêt, les syndicats ou les firmes... Les personnes morales, ayant très souvent plus de moyens que les particuliers, exercent une pression plus forte que les militants ou sympathisants sur les partis politiques qui sont à la recherche de fonds de façon désespérée. Mieux encore, contrairement aux particuliers, les personnes morales qui ont des intérêts spécifiques à défendre ou à faire valoir, font des dons très généralement conditionnés au retour de l'ascenseur aux cas où les candidats qu'elles soutiennent parviennent à être élus. C'est pourquoi, les legs et libéralités accordés aux partis politiques sont généralement accompagnés d'autant d'arrière-pensées que les dons dans l'espace politique sénégalais et malien. Partant de ces constats et enjeux des ressources privées des partis politiques, l'encadrement voire la recherche d'une maîtrise de celles-ci soulève inévitablement la

³¹⁹LEYRIT, *Op. Cit.* p.38.

question de l'équilibre entre la liberté d'association et le droit de regard de la puissance publique sur les partis politiques. En tant qu'associations, les partis politiques doivent certes jouir de la liberté que les textes fondamentaux (Constitutions) leur confèrent. Ce point de vue est partagé par Rainer KRAEHE : « *les associations doivent voir leur liberté garantie vis-à-vis de l'État, les organes d'État vis-à-vis des intérêts privés* ». ³²⁰

Mais par souci de maintien de l'ordre, de la sécurité et de la cohésion nationale dans les pays, ces associations se doivent d'être circonscrites par l'État en contrôlant les origines et les destinations des ressources privées des formations partisans, sans oublier surtout les intentions inavouées qui animent "les bailleurs" des partis politiques. Et pour ce faire, les législateurs malien et sénégalais ont, certes à des degrés variables, légiféré sur l'encadrement des ressources privées des partis politiques, sans bien sûr entrer souvent dans les détails, dans le souci de préserver la liberté d'association. Il s'agit, pour le cas malien, de la Loi n°05-047 du 18 août 2005, portant Charte des partis politiques. Et pour le cas sénégalais, nous avons la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, révisée en 1989 par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989 organisant le cadre légal d'existence et de fonctionnement des partis politiques en République du Sénégal. A cette dernière loi sénégalaise il faut ajouter aussi le Code des Obligations Civiles et Commerciales qui encadre les associations de façon générale au Sénégal, lesquelles associations dont les partis politiques ne peuvent pas se soustraire totalement. Mais force est de constater que ces dispositifs, souvent embryonnaires, se heurtent à de nombreux obstacles dans leur mise en œuvre effective.

Parmi ces obstacles on peut citer d'une part, les handicaps socio-culturels (Titre I) qui constituent quasiment le propre de nos sociétés africaines en général et celles sénégalaises et maliennes en particulier et d'autre part, les lacunes juridico-institutionnelles (Titre II). Ces deux principales limites ont beaucoup contribué à l'agrandissement du fossé entre les cadres théoriques et les pratiques du terrain ; d'où la difficulté pour les autorités compétentes d'avoir la mainmise sur la mobilisation des ressources privées des formations partisans. Les handicaps socio-culturels, autant que les lacunes juridico-institutionnelles, constituent donc le ventre mou des dispositifs de gestion du financement des partis politiques au Mali comme au Sénégal.

³²⁰KRAEH, *Op. Cit*, p.23.

TITRE I : Les handicaps socioculturels

Selon le dictionnaire “le Grand Robert”, l’adjectif *socioculturel* renvoie à la fois aux structures sociales et à la culture qui en dépend. Pour le Lexique des Sciences sociales, le mot *socioculturel* se définit comme « *des facteurs sociaux et culturels faisant partie d’un ensemble : famille, milieu, qui interviennent de façon favorable ou non dans l’éducation* ». ³²¹ Dans le cadre de cette étude, il faut entendre donc par handicaps socioculturels, les comportements presque habituels ou répétés des acteurs politiques - partis politiques, autorités politiques ³²²... - consistant à méconnaître volontairement, sans surtout être inquiétés par les autorités compétentes, la nécessité ou le devoir d’appliquer et de respecter strictement les textes en vigueur. Et cette méconnaissance est généralement soutenue ou entretenue par la flexibilité des organes et contrôle et de sanction.

Ainsi, le Mali et le Sénégal souffrent plus du déficit de mise en œuvre effective des textes en vigueur que de leur absence totale ou de leurs lacunes.

Nous sommes d’avis que l’application stricte des textes reste toujours un défi majeur à relever dans nos États - même les plus modernes - à travers le monde. Mais la particularité des pays africains en général et celle de ces deux pays sous étude en particulier, restent plus que préoccupantes. Sans mettre totalement en cause les aspects positifs des textes en vigueur, relatifs à l’encadrement des ressources privées des partis politiques sénégalais et maliens, sous peine de verser dans une critique aveugle, il convient tout de même de préciser que ces handicaps socioculturels s’expliquent par plusieurs raisons. Nous avons d’une part, la culture du non-respect des textes en vigueur (Chapitre I) qui ne se heurte à aucune sanction ou presque et d’autre part, le faible taux de bancarisation (Chapitre II) au Mali et au Sénégal.

Ces deux raisons constituent de véritables obstacles dans la mise en œuvre effective des textes relatifs à la gestion des ressources privées des partis politiques dans ces deux pays.

³²¹ Madeleine Grawitz, Lexique des Sciences sociales, 8^{ème} édition, DALLOZ, 2004, p.376.

³²² Il s’agit ici des ministères et d’autres organes en charge de la question partisane tels que la Délégation Générale aux Élections (DGE) du Mali. A ne pas confondre donc avec la DGE (Direction Générale des Élections) du Sénégal.

Chapitre I : La culture du non-respect des textes en vigueur

Le mot « *culture* » est polysémique que l'on ne peut définir qu'en fonction des domaines dans lesquels on l'utilise. Selon le Lexique des Sciences sociales, « *une culture est la configuration des comportements appris et de leurs résultats dont les éléments composants sont partagés et transmis par les membres d'une société donnée* ». ³²³ Le terme ne s'entend donc pas ici comme un ensemble de connaissances intellectuelles, mais plutôt comme un ensemble des valeurs, des façons de vivre et de penser de tous les membres d'une société. La culture est faite de sens vécus, de façon souvent inconsciente, attribués par les membres d'un groupe aux milieux naturel, humain et social.

Et souvent cette façon de vivre et de penser est souvent en porte-à-faux avec les exigences d'une bonne organisation de nos sociétés modernes, voire de la démocratie elle-même. Le Mali et le Sénégal sont frappés de plein fouet par cet état de fait, surtout dans la gestion des ressources privées de leurs formations partisans. Comme dans d'autres secteurs, en matière de financement partisan, les règles préconisées par les législateurs malien et sénégalais sont quasiment ignorées dans leur phase pratique par la classe politique en complicité souvent avec certaines hautes autorités desdits pays. Les causes de cette méconnaissance sont multiples : la première raison a trait à la défense d'intérêts personnels ou claniques, en ce sens que les acteurs concernés (partis politiques comme dirigeants) ne parviennent pas à transcender leurs ambitions particulières au profit de l'intérêt de la Nation. Et animés d'une telle intention, ces acteurs ne sont pas prêts à poser un acte allant dans le sens du respect strict des textes en vigueur ; sous peine d'en être eux-mêmes victimes directement ou indirectement. Ainsi, tout ce qui ne compromet pas leurs intérêts personnels ou claniques reste toléré, quoiqu'illégal. La deuxième raison est la prédominance des relations parentales, familiales, professionnelles, ou sociales tout court, sur l'application stricte des textes en vigueur. Ainsi, en cas de violations graves des lois, ces leviers d'ordre social sont activés afin de trouver une issue à l'amiable. Dans tous les cas, tous les moyens restent mobilisés pour empêcher l'application de la sanction prévue par la loi, même si la violation de cette dernière reste avérée. Cette situation que nous appelons la culture de non-respect des textes en vigueur, a eu comme conséquences, l'instauration et l'entretien d'un écart de plus en plus considérable entre le cadre théorique et les pratiques (Section I) en matière de financement partisan au Sénégal et au Malien ; même si les acteurs concernés se jettent la responsabilité (Section II).

³²³ Grawitz, *Op. Cit.* pp.102-103.

Section I : L'écart entre les cadres théoriques et les pratiques

« *Mettre un terme aux contournements des règles est un travail de Pénélope, un exercice à recommencer chaque jour* », ³²⁴ soulignait Hervé FAUPIN.

Nous entendons par l'écart entre les cadres théoriques et les phases pratiques dans le cadre du financement des partis politiques, les non-respects des textes en la matière, constatés dans leur mise en œuvre. Les législateurs malien et sénégalais ont pris la précaution de définir, certes à des degrés et détails variables, les modes et canaux de mobilisation des ressources privées des partis politiques. Parmi ces modes et canaux préconisés, nous pouvons citer par exemple l'obligation pour les partis politiques ayant bénéficié des dons, legs et libéralités, de rendre compte au ministère en charge des partis politiques. Cette obligation a tout son sens car, elle permet au ministère de la tutelle d'avoir une vue et un contrôle non seulement sur les partis politiques qui reçoivent d'aide financières ou matérielles, en termes de volume et d'origine ; mais également et surtout sur les citoyens qui leur accordent ces types de soutiens afin de pouvoir se faire une idée sur les professions de ceux-ci et connaître les raisons qui justifient ces soutiens. Si cela constitue le principe défini par les législateurs sénégalais et malien au sujet des dons, legs et libéralités, force est de remarquer que les partis politiques ne s'efforcent pas de respecter cette consigne. Donc la négligence de respect des textes en vigueur par les acteurs politiques reste manifeste.

La culture inhérente au non-respect des dispositifs en vigueur, comme nous l'avons souligné plus haut, constitue l'un des handicaps socioculturels qui justifient essentiellement l'inefficacité des dispositifs actuels de financement partisan au Mali et au Sénégal. Comme le disait un responsable du parti APR (parti politique sénégalais au pouvoir depuis 2012) lors de notre entretien au siège dudit parti à Dakar : « *le Sénégal dispose de tous les meilleurs textes du monde, mais le seul problème, c'est leur mise en œuvre effective* ». ³²⁵

Ce propos du conseiller du Président Macky SALL (président en exercice au Sénégal pendant la rédaction de cette thèse) nous fait penser au discours que l'ancien président américain, Barack Obama, a prononcé le samedi 11 juillet 2009, lors de sa visite au Ghana où il disait que : « l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais d'institutions fortes ». ³²⁶ Ces deux personnalités ont, de notre

³²⁴ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 433.

³²⁵ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

³²⁶ https://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/07/13/l-afrique-n-a-pas-besoin-d-hommes-forts-mais-de-fortes-institutions_1218281_3212.html, consulté le 19 juillet 2020.

point de vue, ainsi touché du doigt les vrais maux fondamentaux dont souffrent beaucoup de pays africains. Le fait pour eux de disposer d'institutions fortes serait indéniablement une issue fondamentale qui laisserait derrière eux le triste souvenir du problème d'effectivité dont souffrent les textes en vigueur. Mais en interrogeant les faits ou les pratiques courantes, on se rend compte que les États africains en général, et nos deux pays sous étude en particulier ne semblent pas s'être dotés d'institutions fortes malgré la pertinence du message. En effet, malgré l'existence donc des dispositifs relativement clairs, les acteurs concernés par la question du financement partisan sénégalais et maliens font fi de la rigueur des lois relatives à l'encadrement des ressources des partis politiques pour se fier à d'autres règles de jeu qui n'ont de fondement que dans la déconsolidation de la gouvernance démocratique ou dans la culture du non-respect des textes en vigueur. Il s'agit des dispositifs comme la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques en République du Mali, ou la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-32 du 12 octobre 1989 relative aux partis politiques sénégalais. Cet état de fait se manifeste par l'écart illégal et ahurissant qui sépare les cadres théoriques et la phase pratique des textes relatifs à l'encadrement du financement partisan. Cet écart est d'autant plus considérable que certains analystes s'interrogent finalement sur l'efficacité même d'une réglementation du financement des partis politiques. Parce que, à en croire Pinto-Duschinsky, « *les réformes ayant instauré une réglementation du financement des partis politiques se sont parfois présentées comme une déception* ». ³²⁷ S'agissant d'abord du cas malien, la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques reste incontournable pour toute question relative aux partis politiques. Elle a été une avancée politique notable pour le Mali, du moins théoriquement. Car elle a le mérite d'encadrer la formation des partis politiques maliens sur leur organisation, leur fonctionnement et sur leur financement ; contrairement au Sénégal où ces différents aspects relèvent toujours du vide juridique ou presque. C'est pourquoi d'ailleurs cette avancée malienne, à la fois politique et théorique, suscite assez d'éloges en sa faveur dans quelques pays de la sous-région. Ainsi lors de notre entretien avec le Pr El hadji M'BODJ, il n'a pas manqué de souligner que « *le Mali est en avance car il a un système perfectionné de financement des partis politiques. On peut comparer le Mali avec les pays qui ont un système de financement comme le Cameroun par exemple, la*

³²⁷ Cité dans « RADI, CERAP, NDI : Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 69.

*République démocratique du Congo*³²⁸, *la Mauritanie...* »³²⁹. Un autre cadre du Parti socialiste (PS) du Sénégal aborde dans le même sens que le Professeur E. MBODJ en ces termes : « *le Mali est plus en avance que nous sur cette question-là* ».³³⁰ C'est le même son de cloche au niveau du Bok Gis Gis, où le secrétaire national monsieur M. DIAKHATE, chargé de la communication et porte porte-parole du président dudit parti soulignait que : « *dans l'organisation des partis politiques et dans le rapport entre les partis politiques et l'État, le Mali semble être en avance par rapport au Sénégal* ».³³¹

Ces personnalités ne sont pas les seules à avoir apprécié le système de financement des partis politiques existant au Mali. En effet, au cours de nos entretiens à Dakar, le même constat a été fait au niveau d'autres partis politiques (AFP, PDS, APR, LSS, PDCR, ACT, LDR), des services publics (Ministère de l'Intérieur), des organisations de la Société civile, (RADDHO, Forum Civile), etc. Tous ces acteurs que nous avons rencontrés, comme beaucoup d'autres, accordent assez de crédits au système de financement malien sans trop s'intéresser peut-être à ses limites. Nous sommes, certes, de ceux qui pensent qu'au Mali l'encadrement juridico-institutionnel du financement des partis politiques est une avancée politique incontestable. En effet, comme souligné précédemment, beaucoup de domaines comme la formation, l'organisation, le fonctionnement et le financement des partis politiques restent encadrés par la loi n°05-047 du 18 août 2005. Ce mérite doit indéniablement revenir aux autorités maliennes.

Mais si le vote d'un texte par le parlement est une avancée politique remarquable, nous signalons de passage que sa mise en œuvre effective relève d'un autre registre. Car en interrogeant la réalité du terrain, nous nous rendons compte que ce constat reste de mise dans la mesure où il existe un écart illégalement considérable entre le cadre théorique et la pratique. Cet écart fait de la Loi n°05-047 du 18 août 2005, un texte dont l'efficacité reste discutable voire contestable ; non seulement dans sa dimension globale mais également en matière de gestion des ressources privées des formations partisans. Cet état de fait constitue l'une des raisons essentielles qui justifient la difficulté de moraliser l'espace politique malien. Pourtant, le législateur malien n'a pas manqué de rappeler aux formations politiques, ce que c'est qu'un parti politique et surtout ce que sont ses devoirs : « *les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la*

³²⁸ Même si la loi est dépourvue d'effectivité selon le professeur.

³²⁹ Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El hadji M'BODJI, au quartier Sacré Cœur de Dakar.

³³⁰ Entretien du 07/08/2018 avec C. SEYE, secrétaire permanent du Parti Socialiste, au siège dudit parti à Dakar.

³³¹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à 14 heures 21 minutes au siège du Parti BOK GIS GIS à Dakar.

*forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus »*³³². Même s'il n'a pas expressément défini dans la Charte des secteurs dans lesquels les partis politiques doivent investir leurs fonds, qu'ils soient publics ou privés, le législateur malien a fait comprendre que - quoiqu'indirectement - ces derniers doivent orienter leurs moyens financiers sur les devoirs qui leur sont assignés. Et selon l'article 2 de cette même Charte, ces devoirs ont pour nom, la mobilisation et l'éducation de leurs adhérents, la participation à la formation de l'opinion. A ces devoirs s'ajoutent le concours à l'expression du suffrage, l'exercice du pouvoir et l'encadrement des élus. Cet article 2 est complété par l'article 36 de la même Charte: *« les partis politiques ont l'obligation d'assurer la formation civique de leurs membres, en conformité avec les principes moraux et sociaux aptes à forger des citoyens conscients de leurs devoirs envers la collectivité nationale, par la stimulation de l'esprit de solidarité, de tolérance et de dialogue, la promotion de la participation démocratique et pacifique à la vie nationale, et le respect de l'intérêt général »*³³³. Si l'écart entre le cadre théorique et la réalité du terrain ne souffre d'aucune contestation au Mali, il faut souligner que cela n'est pas le propre de ce seul pays. Ainsi, le Sénégal, pays géographiquement voire culturellement proche du Mali, est aussi victime de ce même paradoxe entre les deux cadres. Sur la question du financement des partis politiques, la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, révisée en 1989 par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989 relative aux partis politiques Sénégalais, souffre de deux maux. Elle est tout d'abord embryonnaire, en ce sens qu'elle ne constitue pas un dispositif qui encadre tous les aspects relatifs à « la vie » des partis politiques sénégalais. Il s'agit entre autres, des lacunes relatives à l'organisation et au fonctionnement détaillés des partis politiques, à leurs ressources financières, aux formations civiques et politiques de leurs membres ou leurs relations extérieures. Cette Loi de 1981 est aussi lacunaire sur les interdictions, les sanctions et les pénalités auxquelles les formations partisans sénégalaises sont susceptibles de faire face. Elle n'est pas, non plus, tranchante sur la fusion, la dissolution et la dévolution des partis politiques au Sénégal. Nous admettons donc, comme d'autres analystes (professeur El Hadji MBODJ...), que le cadre juridique du financement des partis politiques sénégalais est embryonnaire et relativement dépassé (à la

³³² Article 2 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005, portant Charte des partis politiques au Mali.

³³³ Article 36 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

limite), par les enjeux démocratiques que sont la transparence dans la gestion des sources de financement partisan, la moralisation de l'espace politique, l'égalité de chances entre les acteurs lors des compétitions électorales... Quoiqu'elle ne dispose que de six articles, la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989 semble avoir assez de difficultés pour s'imposer sur le terrain; surtout lorsque nous faisons le parallèle entre le cadre théorique et les réalités vécues. Comme au Mali, un fossé reste entretenu par la complicité des acteurs concernés (classe politique et autorités politiques) au détriment de la vitalité démocratique que les partis politiques sont supposés apporter à nos États et de l'entretenir. Cet écart est d'autant plus considérable que nous sommes tentés de nous poser la question de savoir si le contrôle des sources de financement des formations politiques sénégalaises est objectivement une préoccupation des décideurs politiques.

C'est pourquoi, les enjeux de la gouvernance démocratique se trouvent ainsi profondément desservis par les modes actuels de gestion des ressources privées des partis politiques dans le pays. Les autorités sénégalaises ont aussi été vigilantes en prenant un décret qui fixe les obligations particulières auxquelles les associations à but d'éducation populaire et sportive ainsi que les associations à caractère culturel sont soumises. Il s'agit du décret n° 760040 du 16/01/1976 qui a donné une définition lumineuse sur ce qu'il faut entendre par *Associations à but d'éducation populaire*³³⁴ ; afin d'écarter toute équivoque entre les différentes natures des associations. Le même décret de 1976, dans son article 3, a énuméré les différentes activités auxquelles est reconnu le caractère d'éducation populaire.³³⁵ A ce décret, il faut ajouter également le Code des obligations civiles et commerciales, qui pose les principes ou conditions pour un encadrement des associations en général et des partis politiques en particulier en République du Sénégal. Les écarts entre les cadres théoriques et les pratiques du financement des partis se manifestent d'abord à travers les modes de mobilisation de leurs ressources internes (*Paragraphe I*). Si les acteurs font fi des principes préétablis par les législateurs pour se contenter de leurs appréciations subjectives, cela

³³⁴ « Constituent des associations à but d'éducation populaire les groupements consacrant l'essentiel de leurs activités à l'épanouissement de la personne humaine sous ses différents aspects en vue d'une insertion consciente et efficace dans la société ; les unions qui sont chargées d'encadrer et de coordonner les activités de ces groupements au niveau national », Article 2 du décret n°760040 du 16/01/1976.

³³⁵ « Les activités auxquelles le caractère d'éducation populaire est reconnu au Sénégal sont celles pratiquées dans le cadre : des mouvements de jeunesse, laïque, confessionnels, politiques et professionnels ; des échanges de jeunes ; des collectivités éducatives, colonies de vacances, centres aérés, patronages, chantiers de jeunes ; des associations de loisirs éducatifs ; des foyers ruraux ou urbains, maisons de jeunes et foyers socio-éducatifs des établissements d'enseignement et de formation », Article 3 du décret n°760040 du 16/01/1976.

n'est possible qu'avec la complicité des organes de contrôle qui ne brillent que par leur inertie coupable (*Paragraphe II*).

Paragraphe I : Le décalage autour de la mobilisation des ressources internes

En 2009, Alioune Badara DIOP précisait que, « *dans les démocraties occidentales, l'obtention des suffrages des électeurs passe également par la capacité des candidats à mobiliser diverses ressources* ». ³³⁶ Ce postulat reste toujours valable et d'actualité au Mali et au Sénégal.

La ressource politique se définit – à en croire toujours Alioune Badara DIOP – comme un moyen par lequel une personne ou un groupe peut influencer le comportement des autres. ³³⁷ Les ressources internes des partis politiques quant à elles se définissent comme tous les moyens dont disposent ces derniers en termes de revenu en dehors de l'aide publique directe et indirecte qui leur sont accordées par l'État. Selon un rapport du GROUPE ODYSSEE sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au Mali, « *les principales sources de financement privées se focalisent essentiellement autour des campagnes électorales. Elles comprennent : les ressources personnelles des candidats ; les contributions de la famille, des amis et des connaissances des candidats ; les contributions du parti (leaders, élus et autres membres) ; autres (prêts et contributions des opérateurs économiques)* ». ³³⁸

Toujours selon la même source, « *globalement et quel que soit le parti politique considéré, on peut estimer à un minimum de 80% la contribution personnelle du candidat dans les dépenses de campagne électorale. C'est l'une des raisons majeures qui expliquent que les partis n'ont pas suffisamment de contrôle sur les élus qui peuvent voter comme ils veulent et s'adonner à la transhumance de partis en cours de mandat* ». ³³⁹ Ces constats qui ont trait à l'espace politique malien, sont aussi le reflet de celui du Sénégal. Si Hervé FAUPIN estime qu' « *on ne peut pas faire de la politique sans une certaine débauche de moyens* » ³⁴⁰, le combat de tous les pays qui se veulent démocratiques reste, plus que jamais, orienté contre cette « débauche de moyens » en politique. C'est pourquoi, les autorités sénégalaises et maliennes se sont investies, avec des

³³⁶ Alioune Badara DIOP : *Le Sénégal, une démocratie du phénix ?* KARTHALA-CREPOS, 2009, France, p.71.

³³⁷ A. Badara DIOP, *Ibid.*, p.71.

³³⁸ Étude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au mali, Rapport final ; GROUPE ODYSSEE, Bamako, octobre 2019, p.19.

³³⁹ Étude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au mali, Rapport final ; GROUPE ODYSSEE, Bamako, octobre 2019, p.19.

³⁴⁰ FAUPIN, *Op. Cit.*, p.143.

dispositifs variés et inégaux, dans le contrôle des ressources privées de financement des partis, pour avoir un aperçu général sur la mobilisation des ressources afin de palier les conséquences drastiques qui pourraient en découler. Même si le Mali dispose d'un cadre juridique relativement plus approprié – du moins théoriquement – que le Sénégal, le manque de rigueur dans le contrôle des ressources privées partisans reste le dénominateur commun pour ces deux pays.

Nous assistons à une persistance de comportements illégaux des partis politiques dans les espaces politiques sénégalais et maliens, engendrée par un contrôle superficiel et surtout par l'absence de sanctions de la part des autorités compétentes. Avant d'axer la réflexion sur le déficit de mise en œuvre des textes relatifs aux ressources privées des partis politiques au Mali et au Sénégal, il nous semble nécessaire de délimiter les ressources privées de ces partis politiques. Ainsi, parlant d'abord du cas malien, le Chapitre IV de la Charte des partis politiques est très explicite sur la question. Selon l'article 21 de la Charte des partis politiques du Mali, les partis politiques disposent de deux catégories de ressources privées : il s'agit d'abord des ressources propres et ensuite, des dons, des legs, des libéralités et des subventions.³⁴¹ Ensuite pour le cas sénégalais, nous constatons que ce pays reconnaît légalement à ses partis politiques les mêmes ressources privées reconnues aux formations politiques maliennes. Ainsi, l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989 donne un aperçu sommaire sur les sources légales de financement des partis politiques sénégalais. En stipulant qu'en dehors des formalités relatives au fonctionnement des associations, prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, cet article précise que tous les partis politiques doivent : « ... déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations ».³⁴²

Comme l'aide publique directe n'est pas toujours d'actualité au Sénégal, cette disposition précise, ainsi, que les sources légales de financement des formations partisans au Sénégal sont : les cotisations, les dons et legs de leurs adhérents et sympathisants nationaux ainsi que les bénéfices réalisés à l'occasion des manifestations qu'elles organisent. Brièvement ainsi présentés, les deux cadres juridiques sénégalais et maliens relatifs aux partis politiques connaissent de sérieuses

³⁴¹ Article 21 de la Charte des partis politiques au Mali : « Les ressources financières des partis politiques sont constituées d'une part de ressources propres et d'autre part de dons, legs, libéralités et subventions ».

³⁴² L'alinéa 3 de l'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

difficultés en termes de leur mise en œuvre effective. Le constat des difficultés de mise en œuvre de ces textes est le résultat de nos recherches livresques et surtout celui de nos différents entretiens menés au Mali et au Sénégal auprès des organes de contrôle, Ministères, services rattachés, des partis politiques, des personnes ressources (ministres, universitaires...), des structures de contrôle ou de gestion des partis politiques. A ces catégories d'acteurs, il faut ajouter également les ONG, les leaders religieux et d'autres particuliers s'intéressant aux questions partisans.

La gouvernance démocratique est un mode de gestion des affaires publiques axé essentiellement sur la transparence, la participation de tous les acteurs à la gestion des affaires publiques et le devoir de rendre des comptes sans oublier la gestion rationalisée des ressources. Cette approche de gestion des affaires publiques exige également le respect sans complaisance des lois en vigueur. Tous ces principes sont couronnés par une sanction exemplaire, si la circonstance l'exige. Malheureusement, ce défi n'est relevé ni au Mali encore moins au Sénégal surtout dans le domaine du contrôle des ressources privées des partis politiques, comme le précise ce cadre de l'ADEMA/PASJ, un parti politique malien, lors de notre entretien :

Question : Entre le financement public et le financement privé, lequel faut-il privilégier au Mali ?

Réponse : « *Il ne peut pas avoir de financement privé ici au Mali. Qui va financer ? Car notre pays n'est pas un pays développé comme les États-Unis d'Amérique où les campagnes de Donald TRUMP et Madame CLINTON ont été financées par le privé. Là-bas, le privé a beaucoup d'argent contrairement au Mali. Mais au Mali, il serait extrêmement difficile que le privé finance les partis politiques. Mais quand le privé est sûr que quelqu'un va gagner l'élection, il le finance en douceur pour avoir accès au marché public. Mais le privé ne peut pas financer tout le monde ; il ne finance que des gens qui ont la chance de gagner les élections* ».³⁴³

Le financement des partis politiques par le privé –à travers les dons, legs, cotisations... – ne pose pas de problème dans le contexte sénégalais et malien. Parce que les lois relatives aux partis politiques dans ces deux pays admettent ce type de soutiens ; à condition qu'elles soient des personnes physiques. Mais force est de constater qu'en analysant les propos de notre interlocuteur, on constate qu'il existe au Mali et au Sénégal une autre nature de financement privé qui consiste à apporter des soutiens à un parti politique afin de jouir d'une contrepartie plus tard. Cette pratique est l'une des preuves du paradoxe dont sont victimes les espaces politiques sénégalais et maliens.

³⁴³Extrait d'entretien du 06/07/2017 à Bamako (au cabinet du Pr Dionkounda TRAORE, ancien Président du Mali) avec Assarid Ag M'barkawane, ancien député et cadre du parti ADMA-PASJ.

La mobilisation des ressources propres des partis politiques constitue le principal ventre-mou de tous les dispositifs mis en place par les législateurs de ces deux pays. Malgré leurs lacunes juridiques, si le contenu de la loi n°05-047 du 18 août 2005 du Mali et celui de la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989 du Sénégal (sans oublier le Code des obligations civiles et Commerciales), étaient effectivement mis en œuvre par les acteurs concernés, la messe serait dite à ces deux pays en termes d'assainissement de leur espace politique. Mais malheureusement, le fossé entre les contenus de ces textes et les vécus quotidiens va *crescendo*. Le volume de ce que Hervé FAUPIN appelle *soft money*³⁴⁴, c'est-à-dire l'argent échappant aux contrôles des autorités compétentes ne cesse de s'augmenter ces derniers temps dans les deux pays sous études, agrandissant ainsi l'écart entre le cadre théorique et la phase pratique de la mobilisation des ressources privées des formations politiques. Ce n'est un secret pour personne qu'actuellement, les partis politiques sénégalais et maliens pour faire face à leurs ambitions politiques, dépensent plus que ce qu'ils déclarent officiellement aux organes de contrôle de leur pays. Cet état de fait s'explique par le fait que, les règles ne sont pas toujours respectées, ni par les partis politiques, ni par les autorités publiques censées appliquer et faire respecter les lois de ces différents pays. Cela ouvre la voie aux partis politiques d'utiliser d'autres biais pour contourner les contraintes prévues par les textes. Les lois en vigueur au Mali et au Sénégal n'ont pas prévu des mécanismes permettant à leur organe de contrôle d'exercer un contrôle en amont sur les sources de financement privé des partis politiques. Ainsi, tous les contrôles se font sur la base des documents que les partis politiques présentent aux contrôleurs. Et ces derniers se contentent de ceux-ci, sans chercher à aller au delà. Ce postulat est confirmé par l'article 27 de la Charte des partis politiques maliens :

« les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous

³⁴⁴FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 143.

*documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti »*³⁴⁵. Le suspect n'a-t-il pas la latitude de décider de son sort ?

Du côté du Sénégal également, c'est le contrôle a posteriori que l'organe de contrôle exerce sur les partis politiques. Ainsi, selon l'article 3, alinéa 3 de la loi de 1981 modifiée en 1989 tous les partis politiques doivent : « ... déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations ».³⁴⁶ Ces deux dispositifs donnent aux partis politiques qui sont soumis au contrôle, une marge de manœuvre assez importante pour dissimuler tout fonds frauduleux. C'est pourquoi ils ne prennent pas le risque de signaler aux organes de contrôle, toute source de revenus qu'ils ne peuvent pas défendre légalement. Comme conséquences, les modes de recouvrement des ressources propres (A) et ceux des ressources occasionnelles (B) des partis politiques sénégalais et maliens sont très loin d'être faits conformément aux règles de l'art.

A. Les modes de recouvrement des ressources propres des partis politiques en contradiction avec les textes en vigueur

Avant toutes analyses relatives au problème de mobilisation des ressources propres des partis politiques, il nous semble indispensable de délimiter cette question afin d'évacuer toute équivoque. Il s'agit de savoir quels sont les éléments constitutifs des ressources propres des partis politiques sénégalais et maliens ?

La réponse à cette interrogation, qui est d'ailleurs valable pour les partis politiques sénégalais, est donnée par le législateur malien. Ainsi, selon l'article 22 de la Charte des partis politiques maliens, « les ressources propres des partis politiques sont constituées par : les cotisations des membres ; les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres ; le placement des cartes de membres ; les produits de leurs biens patrimoniaux ; les recettes de leurs activités.

Le montant des cotisations des militants d'un parti politique est fixé librement par celui-ci.

*Il en est de même des souscriptions communes et du prix des cartes des membres ».*³⁴⁷

³⁴⁵ L'article 27 de la Charte des partis politiques du Mali.

³⁴⁶ L'alinéa 3 de l'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

³⁴⁷ Article 22 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

Ces différents aspects mis en exergue par l'article 22 de la Charte des partis politiques maliens et quasiment confirmés par la loi sénégalaise de 1981 (modifiée en 1989) relative aux partis politiques sénégalais³⁴⁸, constituent les ressources propres et traditionnelles des partis politiques. Si leur mobilisation par les formations politiques reste permise par les textes en vigueur pour faire face à leurs charges politiques quotidiennes et circonstanciées, le mode de mobilisation actuel de ces ressources propres doit interpeller les plus hautes autorités de ces pays. Et pour cause, les règles de jeu définies par les législateurs dans ces deux pays en matière de mobilisation desdites ressources ne sont pas respectées par les partis politiques. Pour étayer cette argumentation, et surtout pour une question méthodologique, nous analyserons cas par cas ces différents éléments soutenus par l'article 22 de la Charte des partis politiques maliens :

- *Les cotisations des membres :*

Au Mali et au Sénégal, les cotisations constituent, en principe, un élément très déterminant dans le fonctionnement d'un parti politique, tout simplement parce qu'elle est l'une des sources de financement traditionnelles les plus incontournables. Hervé FAUPIN va plus loin d'ailleurs en soutenant qu' « *elles sont même un élément fondamental puisque c'est en principe leur versement qui permet d'obtenir la qualité de membre d'un parti* ». ³⁴⁹ Si elles constituent l'un des éléments essentiels qui déterminent la qualité de membre d'un parti politique, il reste indéniable que les cotisations donnent aussi droit aux membres du parti d'y pouvoir jouer un rôle, comme le souligne H. FAUPIN dans son ouvrage. ³⁵⁰ Selon le Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques du Mali, « *les cotisations sont constituées de contributions ou d'apports financiers des membres disposant de la carte du Parti, payables suivant une périodicité fixe conformément aux dispositions des statuts et du règlement intérieur* » ³⁵¹. Et selon des auteurs comme Rainer KRAEHE, toute somme versée sans périodicité ou ne respectant pas l'échelle des cotisations devrait être considérée comme une libéralité déguisée. ³⁵² Cela sous-entend que les apports financiers de toute autre personne sont exclus de la cotisation, même si elle est sympathisante. Consacrées par les lois sénégalaises et maliennes en vigueur, en l'occurrence la Lois n°05/047 du 18 août 2005 au Mali

³⁴⁸ Voir les articles 3 et 4 de la loi n°81/17 du 6 mai 1981(modifiée).

³⁴⁹ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 225.

³⁵⁰ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 225.

³⁵¹ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales/Délégation Générale aux Elections, mars 2008, Bamako, p.8.

³⁵² KRAEHE, *Op. Cit.*, P. 26.

et celle n°81-17 du 6 mai 1918 modifiée en 1989 pour le cas sénégalais, les cotisations relèvent de la pure latitude des partis politiques en termes de fixation de leurs modalités de paiement. A titre illustratif, l'alinéa 2 de l'article 22 de la Charte des partis politiques du Mali : « *le montant des cotisations des militants d'un parti politique est fixé librement par celui-ci* ». Cette latitude est accordée aux partis politiques sénégalais. C'est dans cet ordre d'idée que Kofi KUMADO précise que : « *le fait pour le législateur d'indiquer les cotisations comme ressources du premier rang traduit à juste titre, l'idée selon laquelle les membres d'un parti doivent accepter de se priver d'une partie de leurs moyens propres au profit de leur formation politique* ». ³⁵³ Toutes ces lois relatives aux partis politiques au Mali et au Sénégal, font de la cotisation une source légale particulièrement importante de leur financement. Ainsi, tous les statuts et règlements des partis politiques maliens et sénégalais exigent une cotisation conformément à la périodicité indiquée. Le montant des cotisations varie non seulement selon les partis politiques mais également selon le statut social de leurs adhérents. Au cours de nos différents entretiens avec les partis politiques au Mali comme au Sénégal, nous nous sommes rendu compte que ces derniers (partis) sont très réticents sur les montants de leurs cotisations. La justification de cette réticence est de plusieurs ordres : d'abord la question de finances d'un parti reste toujours (comme elle l'a été) très sensible, car permettant d'évaluer la capacité ou la puissance d'une formation partisane.

Autre élément, les partis politiques dans leur majorité évitent de faire en sorte que certaines de leurs données sensibles soient mises à la connaissance d'autres partis politiques qui sont des adversaires patents ou latents. Même si la capacité financière d'un parti politique ne se mesure pas seulement par le montant de sa cotisation, il peut être un indicateur important permettant à son adversaire d'apprécier sa capacité de mobilisation ou sa force, d'où la réticence. Même si Taofiki Wabi Aminou, précise qu'un parti politique sénégalais comme par exemple le PS a pu engranger deux cent cinquante millions (250 000 000) de francs CFA au titre de la cotisation en 1990 ³⁵⁴ ; lors de notre passage au siège de ce même parti le 07/08/2018 à Dakar pour un entretien avec le Secrétaire permanent d'alors, monsieur GUEYE, celui-ci n'a pas manqué aussi de souligner le problème relatif à la mobilisation des cotisations. Si tous les textes des partis politiques exigent une cotisation mensuelle de membres pour s'acquitter des dépenses nécessaires, force est de

³⁵³ Kofi KUMADO : Financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest, Op. Cit. p. 72.

³⁵⁴ Contribution à l'ouvrage collectif édité par Kofi KUMADO sur le financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest. Travaux de la conférence organisée du 22 au 23 mai 1995 à Accra par : La Commission Electorale du Ghana & La Fondation Friedrich Ebert, Bureau du Ghana, IMPRIMERIE COPEF, Cotonou, p. 76.

constater donc qu’au sein de la quasi-totalité des partis politiques du Mali comme du Sénégal, les militants refusent de répondre favorablement à cette exigence. Avant d’expliquer les causes de cette réticence, soulignons tout d’abord que dans un passé récent, les militants s’acquittaient de leur devoir de cotisation avec fierté comme nous précise un cadre du parti UDD : **Question :** Comment les partis politiques maliens étaient-ils financés avant le multipartisme intégral ?

Réponse : « *A l’époque coloniale, il y avait des partis politiques même si j’étais jeune à cette époque. Mais nos parents avaient leurs cartes de militant avant l’indépendance. Et c’était une fierté pour les militants de payer leur carte. A cette époque l’État malien n’existait pas mais je peux dire que les partis politiques fonctionnaient par l’apport financier des militants (cotisation, achat de cartes des membres...) ».*³⁵⁵

Mais actuellement, avec l’évolution du temps, les militants semblent avoir changé d’avis. Et cette faible implication des militants dans la cotisation se justifie par plusieurs facteurs. Le premier a trait au faible revenu des militants, en ce sens que la majorité des militants politiques sénégalais et maliens sont en situation de chômage et/ou vivent en milieu rural avec de très faibles revenus. Même si les textes des partis politiques prévoient des cotisations, cette catégorie de militants ci-dessus évoquée, étant plus préoccupée par la quête du gain quotidien que tout autre, a du mal à honorer l’engagement. Et du coup, nous pouvons raisonnablement douter de leur attachement à l’idéologie que défend le parti dont ils se réclament. Dans la plupart des cas, ces militants restent plus intéressés par les retombées de son engagement (emplois ou aides quelconques) que par un investissement personnel pour le parti. Les extraits de notre entretien ci dessous avec Maître Mountaga TALL, ancien ministre dans plusieurs gouvernements du Mali, non moins président du parti CNID-FYT, nous en dit plus : **Question :** A quoi l’aide publique vous a-t-elle servi ?

Réponse : « *Inversons la question : quelles pourraient être les difficultés insurmontables auxquelles les partis politiques seraient confrontés s’ils ne bénéficiaient de l’aide publique ? Est-ce qu’ils auraient pu former convenablement leurs responsables et leurs militants ? Est-ce qu’ils pourraient partir réellement aux élections ? Est-ce qu’ils pourraient ventiler, défendre correctement leur doctrine, leurs idées ? Est-ce qu’ils pourraient payer normalement leur siège ? Les militants doivent pouvoir payer tout cela. Mais n’oublions pas que les militants sont des maliens ordinaires qui ne veulent pas que leur pitance quotidienne soit investie dans ces genres*

³⁵⁵ Extrait d’entretien du 11/07/2017 avec le permanent, chargé des élus et des élections (Seydou DIABATE) de l’UDD au siège du parti à Bamako-Sogoniko.

de prise en charge ». »³⁵⁶ **Question :** C'est la raison pour laquelle, peut-être, les militants trainent-ils les pieds pour la cotisation ? **Réponse :** *Il y a le problème des ressources ; mais le problème le plus sérieux pour la cotisation est la conscience et la volonté politique des militants. Et puis, les premiers partis politiques qui ont été les nôtres, quant au début de la démocratie pluraliste, le problème de la cotisation et de la contribution a été posé, certains partis politiques sont allés dire à leurs militants - aux citoyens maliens du moins ; pourquoi payerez-vous pour adhérer dans un parti politique pour le faire fonctionner si en venant chez nous vous entreriez gratuitement ? Et d'ailleurs nous pourrions vous donner tel ou tel avantage matériel et financier ? À partir de ce moment, le ver était dans le fruit, et cela a posé les problèmes que nous connaissons aujourd'hui. Mais il s'agit d'un élément circonstanciel, factuel. Dès qu'il y a eu l'instauration de la démocratie au Mali, on a supprimé l'impôt per capita³⁵⁷ qui était de mille deux cents francs par an ou cent francs par mois. Et puis les partis politiques viennent dire à ces mêmes populations de payer cent francs CFA de cotisation par mois, ce qui était l'équivalent de l'impôt qui venait d'être supprimé. Cette demande de cotisation était plus perçue par les maliens surtout du monde rural, comme une arnaque qu'une contribution du militant pour un parti politique ; d'où leur résistance. Cela est un facteur conjoncturel. Et à ce dernier il faut ajouter le comportement de certains partis politiques les plus nantis à l'époque, pour expliquer la faible contribution des citoyens pour leur parti politique. Mais il faut que les citoyens ou les militants contribuent pour leur parti politique car, on ne peut pas éternellement occulter cette source privée de financement des formations partisans »³⁵⁸.*

Le deuxième facteur de la faible implication des militants au niveau des cotisations a pour nom, le manque de conviction et d'engagement politiques comme l'a bien précisé Adolphe Dansou.³⁵⁹ La

³⁵⁶ Extrait de notre entretien avec Maître Mountaga TALL ancien ministre et président du Parti politique, le CNID, le 18/10/2017 à Bamako, à son cabinet privé.

³⁵⁷ La suppression de l'impôt per capita était une revendication forte exprimée par les maliens, surtout des zones rurales, car il était réclamé par des méthodes coloniales inacceptables.

³⁵⁸ Extrait de notre entretien avec Maître Mountaga TALL ancien ministre et président du Parti politique, le CNID, le 18/10/2017 à Bamako, à son cabinet privé.

³⁵⁹ « Les modèles explicatifs habituellement mis en œuvre (clivages politiques traditionnels, variables sociologiques...) ne permettent que très partiellement d'expliquer l'évolution du choix électoral. Au Sénégal, l'adhésion à un parti politique n'exprime guère un choix idéologique et apparaît à beaucoup d'électeurs comme un moyen de faire face aux problèmes quotidiens d'existence. L'appartenance de grands notables ou de ténors de la politique à telle ou telle faction est fonction de rivalités et d'ambitions personnelles plus que d'une option idéologique claire : ils cherchent le meilleur « champion » pour défendre leurs intérêts plus que de penser le plus sérieux pour promouvoir leurs idées. Cela se traduit le plus souvent par des défections et des « ralliements de types pendulaires » entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition en fonction des intérêts du moment. Cette pratique

culture politique du Mali et du Sénégal ne se prête pas à ces genres d'exigence à l'endroit des militants politiques. En effet, certains militants pensent qu'ils ont plus le droit d'être servis par leur parti que le devoir de les servir. Le seul postulat qui prévaut chez eux est celui d'être servis par le parti. Contrairement à d'autres pays où la culture politique a un enracinement presque irréversible, et où les militants s'acquittent régulièrement de leurs devoirs, beaucoup de militants sénégalais et maliens se trouvent dans une posture d'arriviste malgré le statut de militant dont ils bénéficient. Le troisième facteur est relatif aux partis politiques eux-mêmes ; en ce sens qu'ils n'organisent plus des sessions de formation à l'intention des militants et sympathisants. Le refus du paiement de la cotisation par un militant est en partie lié au manque de conviction des causes et valeurs que défend le parti auquel il s'identifie. Pour résoudre ce problème, les partis politiques devraient alors s'impliquer davantage dans la formation, l'éducation et la sensibilisation de leurs militants pour que ces derniers comprennent le bien fondé de la cotisation. Les partis politiques, en quête du pouvoir, privilégient malheureusement la méthode douce avec les militants sous peine de les perdre en plein jour. Cela a été confirmé par un cadre de l'APM-Maliko, un parti politique malien :

Question : les militants cotisent-ils régulièrement au niveau de votre parti ?

Réponse : « la politique, ce n'est pas comme l'administration publique où tu vas exiger à tous les militants de payer régulièrement leur cotisation lors de toutes les réunions ; non, c'est politique. Même si la personne ne vient pas pour payer régulièrement sa cotisation, comme le parti a toujours besoin de lui, nous cherchons toujours une autre formule alternative. C'est pourquoi nous faisons une analyse discriminatoire au sein de notre parti politique pour demander à certains membres du Bureau Politique National, compte tenu de leur stabilité financière, de faire une contribution pour faire certaines dépenses comme le paiement du loyer pour le siège, des factures... Nous évaluons les frais fixes par mois, et nous répartissons ce montant entre les quelques membres du Bureau politique. Cette formule nous permet de combler le vide laissé par la faible cotisation des militants »³⁶⁰.

se retrouve au sein de tous les partis mais également à l'intérieur d'un même parti à l'occasion du renouvellement des instances de base, moment particulier d'intrigue politique où les différentes personnalités du parti mesurent leurs forces respectives », A. Dansou, « Vote et votants à l'élection présidentielle des 28 février et 19 mars 2000 : quel modèle pour le Sénégal ? », « in » *Colloque sur les élections présidentielles du 27 février 2000 au Sénégal*, Dakar, 19-21 juillet 2000, CODESRIA, p.35. Cité par El Hadji Omar DIOP : *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal*, Op. Cit. p.243.

³⁶⁰ Entretien du 05/03/2018 avec le Secrétaire général de l'APM Maliko au Siège dudit parti à Bamako.

Sur la même question, la dimension culturelle n'est pas, non plus, à exclure ; à en croire l'ancien Premier ministre Sénégalais, Abdou M'BAYE : *« les partis politiques qui ont fait le choix de rester dans l'opposition, alors là, c'est très difficile pour plusieurs raisons. La première raison est que, dans la conception africaine de la politique, on voit le politicien comme quelqu'un qui est au service de ses propres intérêts. Et à partir de ce moment-là, les membres et les sympathisants du parti ne trouvent pas nécessaire de contribuer financièrement. A partir de ce moment-là, et parce que le parti au pouvoir finance ses militants, même les militants qui sont dans les partis de l'opposition ont tendance à faire la comparaison avec ce qui se passe dans le parti au pouvoir. Donc il y a des besoins, il n'y a pas suffisamment des personnes membres du parti par culture pour contribuer au fonctionnement du parti. Et au final, on a des partis qui ne vivent que de ressources de leur président ou de leur Secrétaire général. Et évidemment ça devient très difficile financièrement et ensuite, difficile d'investir dans l'opposition. C'est ce qui explique souvent le choix fait par les partis d'opposition d'aller retrouver le parti au pouvoir. Et la conséquence, c'est un affaiblissement de la démocratie »*.³⁶¹

Dès lors, on peut affirmer que les textes internes des partis politiques sont, la plupart du temps, violés par leurs militants. Cela est une preuve manifeste qu'il existe un écart entre les textes des formations politiques et les comportements de leurs membres. Par conséquent, la non-implication des militants dans le paiement des cotisations entraîne les partis politiques dans une situation financière difficile à supporter. Cet état de fait encourage très généralement les partis politiques à s'engager à la recherche de financement à travers d'autres moyens, si illégaux soient-ils, comme le souligne Taofiki Wabi Aminou.³⁶² Devant une telle situation, à en croire, R. KRAEHE, les partis *« sont obligés, pour jouer ce rôle, de tourner la loi et de recourir largement au don manuel, ressource simplement tolérée par les pouvoirs publics qui reconnaissent que, dans la pratique toutes associations déclarées, quel que soit leur objet statutaire, peuvent encaisser librement des fonds privés, sous forme de dons manuels qui, à raison de leur nature même, échappent au contrôle de l'Administration »*.³⁶³

Pourtant, les formations partisans devraient montrer le bel exemple en termes de respect strict des lois du fait des rôles qu'ils sont habilités à jouer dans la vie publique d'un Etat.

³⁶¹ Extrait d'entretien du 13/08/2018 à Dakar avec l'ancien Premier Ministre du Sénégal et l'actuel Président du parti ACT (Abdoul MBAYE) à Ouest Foire, dans son bureau, au siège du parti.

³⁶² Taofiki Wabi Aminou, *Op. Cit.*, p. 76.

³⁶³ KRAEHE, *Op. Cit.*, p. 27.

- **Les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres :**

« *Les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres sont des cotisations extraordinaires, payables de façon ponctuelle selon les exigences du moment* »³⁶⁴. Le montant des contributions volontaires est laissé à l'appréciation des contributeurs. Pour les souscriptions, le montant est librement fixé par les partis politiques comme le veut l'alinéa 3 de l'article 22 de la Charte des partis politiques du Mali³⁶⁵. S'agissant de leur mode de paiement, les contributions volontaires et les souscriptions communes peuvent être payées, selon le *Manuel* précité, en espèces, par chèque ou en nature. Mais lorsqu'il s'agit d'un paiement en nature, le bien ou le service est évalué au prix du marché le plus bas à la date de sa mise à disposition. Mais on constate que les partis politiques ne déclarent pas fidèlement aux organes de contrôle les fonds qu'ils parviennent à collecter à travers la mobilisation des contributions volontaires et les souscriptions communes de leurs membres. Ainsi, la loi n°81-17 du 06 mai 1981(modifiée en 1989) du Sénégal et la loi n°05-047 du 18 août 2005 relatives aux partis politiques au Mali restent manifestement violées. Mais au niveau de l'UDD, un parti politique malien, il est ressorti de notre entretien que les contributions volontaires constituent la source de financement la plus importante : « *chez nous c'est la contribution volontaire qui entre beaucoup, ensuite viennent les cotisations enfin vient l'aide publique* ». ³⁶⁶

- **Le placement des cartes de membres :**

Selon le Manuel précité : « *Il s'agit des produits de la vente des cartes de membres du Parti* »³⁶⁷. Les militants peuvent payer leur carte de membre en espèce ou en nature. Et comme stipulé à l'alinéa 3 de l'article 22 de la Charte, le prix de la carte est fixé librement par le parti politique. Mais dans la pratique, les militants ne sont pas très engagés à payer les cartes de membres. C'est pourquoi, les cadres des partis sont souvent obligés de mettre la main à la poche pour les acheter et les distribuer à leurs militants. Notre extrait d'entretien, ci-dessus, avec un cadre du PDS (parti politique sénégalais) nous en dit plus : **Question :** Comment les partis politiques sénégalais sont-ils financés actuellement ? **Réponse :** « *Je ne peux pas parler des cas des autres partis politiques, mais ici au PDS, la première chose est la vente de nos cartes d'adhésion. Elle était vendue à 100F*

³⁶⁴ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, pp. 8-9.

³⁶⁵ L'alinéa 3 de l'article 22 de la Charte des partis politiques au Mali : « Il en est de même des souscriptions communes et du prix des cartes des membres ».

³⁶⁶Entretien(11/07/2017)avec le Chargé des élus et des élections (S. D.) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

³⁶⁷ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p.9.

CFA³⁶⁸, mais maintenant elle se vend à 500F CFA. Mais, même pour cela en réalité, le Secrétaire général national par sa générosité a estimé que, bien que la carte soit officiellement vendue à 500F CFA, les militants peuvent la payer à 100F CFA et les 400 F CFA sont pris en charge par le Secrétaire général. Mais le prix officiel de la carte c'est 500F CFA ». ³⁶⁹ Cette pratique a été confirmée au niveau de BOK GIS GIS, un autre parti politique sénégalais : « chez nous, le premier acte d'adhésion, c'est l'achat de la carte. C'est pourquoi nous avons joué sur le prix et elle coûte 100F CFA. Mais même avec ce prix, ça nous pose problème pour que les gens puissent l'acheter. Souvent c'est le responsable qui achète un grand nombre de cartes pour ses partisans et les distribuent entre eux. La culture d'achat de cartes, la culture de participation du militant financièrement, n'est pas encore ancrée dans la mentalité de nos citoyens. Parce que les gens attendent régulièrement à ce que leur leader gère l'essentiel des dépenses ». ³⁷⁰

Au Mali comme au Sénégal, quoique les militants aient pris l'engagement de soutenir financièrement leur parti, beaucoup de formations politiques ont confirmé l'abandon des partis politiques par ces derniers ; mettant ainsi les leaders de ces formations centre de toutes les dépenses. La contrainte pour le leader de prendre quasiment tout seul en charge les dépenses du parti pourrait constituer une menace à sa démocratie interne de ladite formation ; comme c'est le cas d'ailleurs au sein de plusieurs partis politiques maliens comme sénégalais. Cette participation limitée des militants peut motiver certains leaders des partis à opter pour le financement occulte, la pression des charges financières oblige.

- Les produits des biens patrimoniaux :

« Les produits des biens patrimoniaux sont des revenus tirés des biens appartenant aux Partis ». ³⁷¹

Comme exemple de produits des patrimoniaux, on peut citer entre autres, la location d'un véhicule ou d'un immeuble appartenant au parti politique. Cependant, il faut souligner que la mise en œuvre de ce principe est confrontée à la sous-exploitation, par les partis politiques, de cette source de revenus susceptible d'alléger la charge illégalement insupportable qui pèse sur les leaders.

³⁶⁸ Là c'était depuis 1974, avant de connaître une évolution 32 ans plus tard.

³⁶⁹ Entretien du 25/07/2018 avec le secrétaire administratif national (DID Thiarré) du PDS, au siège du parti, à Dakar.

³⁷⁰ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

³⁷¹ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 9.

- **Les recettes des activités des partis politiques :**

« Les recettes des activités des partis politiques sont des revenus tirés d'activités menées par les partis et résultant d'investissements non commerciaux. Exemple : construction de centres de couture, de puériculture pour les militants du parti. Les partis politiques peuvent également mener des activités lucratives et en tirer des revenus. Dans ce cas, ces revenus sont imposables comme prévu à l'article 28 de la Charte³⁷² des partis politiques. Exemple : produits de prestations de services »³⁷³. Pour le législateur malien, à propos de la réglementation de l'évaluation des recettes provenant des activités des partis politiques, toute activité menée par le parti et résultant d'investissements non commerciaux doit faire l'objet d'un compte-rendu séparé devant faire ressortir : les dépenses d'investissement ; les recettes et les dépenses d'exploitation ; le résultat d'exploitation ; le résultat net. Une fois déterminé, le résultat net des activités est considéré comme une ressource à prendre en compte au même titre que les autres ressources du parti.³⁷⁴

La législation sénégalaise relative aux ressources propres des partis politiques est la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989. Cette disposition dans son article 3 alinéa 3, exige aux partis politiques sénégalais de « ... déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations ».³⁷⁵

L'alinéa 1 de l'article 4 de la même loi dispose que : « les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également : 1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal »³⁷⁶.

Mais dans la pratique, il faut remarquer qu'au Mali comme au Sénégal, les partis politiques qui mènent ce type d'activités ne sont pas nombreux. On peut citer entre autres, le parti BOK GIS GIS : « nous menons également des activités de recherche de fonds. Elles sont organisées par le parti à travers ses structures et démembrements. Ce sont très généralement des activités de spectacle, telles que l'organisation d'une soirée payante. Et les recettes ainsi obtenues sont

³⁷² « Seuls les revenus provenant des activités lucratives des partis politiques sont imposables ».

³⁷³ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 10.

³⁷⁴ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 10.

³⁷⁵ L'alinéa 3 de l'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

³⁷⁶ L'alinéa 1 de l'article 4 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981 modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

versées dans la caisse du parti ».³⁷⁷ Les principes de la mobilisation des ressources propres des partis politiques ne sont pas les seuls à être généralement violés lors de leur mise en œuvre, les ressources circonstanciennes le sont aussi.

B. La mobilisation des ressources occasionnelles

Comme les ressources propres des partis politiques ci-dessus analysées, les ressources circonstanciennes font également partie du registre de sources de financement les plus décisives des formations politiques. C'est dans cette logique d'ailleurs que R. KRAEHE notait que : « *Les adhérents savent que les dons des bailleurs de fonds comblent le déficit des caisses partisans, et que ces dons constituent leur aliment essentiel* »³⁷⁸.

Nous entendons par ressources occasionnelles des partis politiques, les dons, legs et libéralités qu'ils reçoivent occasionnellement, sans périodicité préétablie, qui servent à évacuer des charges relativement importantes et très généralement imprévues et circonstanciennes.

Avant toute analyse sur le mode de mobilisation de ces ressources occasionnelles, la définition de certaines notions s'avère indispensable. Ainsi, « *Un don est un bien en nature ou en espèces cédé définitivement et sans contrepartie à une personne qui l'accepte* ».³⁷⁹ À titre d'exemple on peut citer l'impression des cartes de membres gracieusement mises à la disposition d'un parti politique. De la même manière, lorsqu'une personne met une somme d'argent à la disposition d'un parti politique, cela est aussi considéré comme un don. « *Un legs est un don contenu dans un testament* »³⁸⁰ comme exemple le cas d'un immeuble cédé par testament à un parti politique.

« *Une libéralité est un avantage sans contrepartie procuré à autrui* ».³⁸¹ Celui qui met par exemple gracieusement son véhicule à la disposition d'un parti politique pour transporter des militants à l'occasion d'un meeting fait une libéralité. Il faut, à ce niveau, préciser que les dons et les legs sont habituellement des apports de personnes qui n'ont pas la qualité de membre au niveau d'un parti. Mais il est permis au Mali que tout membre d'un parti politique puisse faire un don ou un legs à son parti ; à condition qu'il précise clairement qu'il s'agit d'un don ou d'un legs. A défaut de cette précision, les dons et legs peuvent, en ce temps, être considérés comme des contributions

³⁷⁷ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

³⁷⁸ Rainer KRAEHE, Le financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 26.

³⁷⁹ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 11.

³⁸⁰ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 11.

³⁸¹ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 11.

volontaires. La restriction relative aux dons et legs, pour le cas malien³⁸², est définie par l'article 23 de la Charte ci-dessus cité.³⁸³

Le législateur malien exige aux partis politiques, en cas d'obtention de dons, de legs ou de libéralités, une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur de ces dons, legs et libéralité.³⁸⁴ Mais, « *le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités* ». ³⁸⁵ Concernant leur mode d'évaluation, il faut retenir que les dons en espèces ou par chèque sont saisis pour leur montant. En d'autres termes, les dons, legs et libéralités reçus en nature ou sous forme de service sont évalués au prix du marché le plus bas.³⁸⁶

Quel est le mode de détermination du taux de 50% des ressources propres ?

Comme réponse à cette question, précisons que les ressources propres telles que définies ci-dessus, sont enregistrées sur un formulaire joint en annexe qui indique les différentes rubriques concernées. Il s'agit du formulaire³⁸⁷ n°3. Et à la fin de chaque exercice, ces rubriques sont remplies puis sommées, et leur montant total est comparé à la somme totale des dons, legs et libéralités reçue au titre de l'année. Si l'article 21 de la Charte stipule que « *les ressources financières des partis politiques sont constituées d'une part de ressources propres et d'autre part de dons, legs, libéralités et subventions* », pour une question méthodologique, les subventions seront étudiées dans les prochains titres, car n'entrant pas dans le registre des ressources privées des formations partisans. Toujours au sujet des ressources occasionnelles, la même Charte des

³⁸² La loi sénégalaise de 1981 modifiée en 1989, relative aux partis politiques, ne donne pas assez de détails sur les dons et legs.

³⁸³ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali : « En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques.

Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services ».

³⁸⁴ L'article 24 de la Charte des partis politiques au Mali : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

³⁸⁵ Article 24 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

³⁸⁶ Voir le Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 12.

³⁸⁷ Voir la partie *Annexe* de la thèse.

partis politiques maliens stipule également qu’« *en plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques.*

Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services »³⁸⁸. Au Sénégal, la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, ne donne pas assez de détails sur le mode de mobilisation des ressources occasionnelles des partis politiques.

Mais malgré son caractère lacunaire, l’alinéa 3 de l’article 3 de la loi de 1981 donne un aperçu sommaire sur les sources légales de financement des partis politiques sénégalais en stipulant qu’en dehors des formalités relatives au fonctionnement des associations prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, tous les partis politiques doivent : « *... déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l’exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d’autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l’occasion de manifestations* ».³⁸⁹ Une lecture fine de cet alinéa permet de comprendre aisément que les dons et legs sont légalement permis, comme dans le cas malien, aux partis politiques sénégalais. Le législateur sénégalais exige aux formations politiques qui bénéficient des dons et legs, de les déclarer au ministère de l’Intérieur, comme le précise l’alinéa 1 de l’article 4 de la Loi de 1981 : « *Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l’Intérieur qui est tenu d’en délivrer récépissé. La dissolution intervient également : 1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l’étranger ou d’étrangers établis au Sénégal* ».³⁹⁰

Ces quelques paragraphes ainsi notés, constituent l’étalage du cadre théorique et légal de l’encadrement des dons, legs et libéralités au Mali et au Sénégal. Et telles que stipulées par les législateurs de ces deux pays sous études, les différentes dispositions leur auraient permis de relever le défi relatif aux financements partisans si elles avaient connu une mise en œuvre effective dans la phase pratique. Mais malheureusement, la réalité est tout autre. Même s’il est impossible de dresser un inventaire exhaustif de la violation des textes précédemment cités, relatifs aux dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques sénégalais et maliens, il est incontestable tout de même que certaines pratiques occultes perdurent dans ces deux pays. Au mépris des règles

³⁸⁸ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali.

³⁸⁹ L’alinéa 3 de l’article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

³⁹⁰ L’alinéa 1 de l’article 4 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981 modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989 relative aux partis politiques sénégalais.

en vigueur, certains hommes politiques n'hésitent pas à accepter des dons dont les montants sont souvent très élevés. Mais devant les organes de contrôle, ils ne révèlent qu'une partie de leurs ressources ou dépenses de campagne. Les fausses factures, le versement de commissions illicites à des sociétés ou à des coopératives jugées proches des partis politiques lors des passations de marchés publics, constituent quelques exemples de pratiques récurrentes auxquelles se livrent les partis politiques. Ces divers moyens de financement alimentent les caisses des partis politiques qui peuvent dès lors continuer à mener des trains de vie très élevés ; sauf si les cadres des partis optent pour leur enrichissement personnel.

Ainsi, il est reproché aux partis politiques du Mali et du Sénégal, de faire une gestion opaque de leur mode de recouvrement des dons, legs et libéralités. En effet, les dons en nature ou en espèce qui leur sont octroyés ne ressortent pas totalement (ou pas du tout) dans les documents administratifs sur la base desquels les autorités compétentes exercent leurs contrôles. Pourtant, au Mali comme au Sénégal, une exigence formelle est faite aux formations politiques de déclarer fidèlement tout bien reçu sous forme de dons, legs et de libéralités. L'objectif visé ici par les législateurs est d'avoir le contrôle sur les donateurs qui s'impliquent dans le financement des partis politiques, et surtout de connaître les raisons qui animent ces mécènes. Cette exigence est un gage de la lutte pour la moralisation des espaces politiques et l'égalité de chances entre les partis politiques. Mais la remise en cause de l'esprit de la déclaration des ressources occasionnelles par les bénéficiaires doit interpeller les plus hautes autorités du Mali et du Sénégal dans la mesure où elle porte atteinte à la vitalité démocratique. Le contournement de ces principes légaux ouvre, inévitablement, la porte à des réseaux, personnes ou structures malsains et/ou immoraux ; qui, au moment opportun s'infiltreront directement ou indirectement dans la gestion des affaires publiques pour défendre leur agenda individuel. Au Mali par exemple, lors de notre entretien au Ministère de l'Administration territoriale, un responsable de la DGAT³⁹¹ affirme n'avoir jamais enregistré une quelconque déclaration de dons, legs ou libéralités : *« je suis arrivé ici en avril 2014. Et jusqu'à l'heure où je vous parle, je n'ai jamais vu un parti politique venir faire une déclaration de dons ici au niveau du Ministère de l'Administration territoriale. Je n'ai jamais vu ça ici depuis*

³⁹¹ Direction Générale de l'Administration territoriale qui s'occupe des partis politiques.

*mon arrivée. Peut-être, avant mon arrivée, ces partis politiques faisaient ces déclarations, sinon...».*³⁹²

Un ancien Secrétaire du même Ministère de l'Administration territoriale a confirmé ces propos au cours de notre entretien : **Question :** Les partis politiques déclarent-ils normalement au Ministère de l'Administration territoriale, les dons, legs et libéralités qu'ils sont censés recevoir ?

Réponse : « *Ça n'a jamais été fait. J'ai fait sept ans, étant Secrétaire général. C'est nous qui avons élaboré la Charte, donc je sais de quoi je parle. De 2003 à 2009 j'étais là-bas. Donc c'est pour vous dire qu'on n'a jamais pu imposer ça aux partis politiques et c'est l'une des faiblesses de l'Etat. Normalement la Cour Constitutionnelle aurait dû demander au ministre de l'Administration de lui envoyer l'état des dons et legs, ce qui n'est pas le cas. Mais quelques partis ont déclaré dans les années 2008-2009. Mais en dehors de ça les autres ne déclarent pas. Et pourtant, ils blanchissent l'argent. Normalement les dons et subventions, ils doivent les signaler dans leur rapport».*³⁹³

Les propos du secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale, au moment de l'entretien, sont plus décisifs : **Question :** Est-ce que je peux avoir accès aux documents relatifs aux déclarations des dons et legs des partis politiques ?

Réponse : « *La Charte des partis politiques exige aux partis politiques de déclarer leurs dons et legs au Ministère de l'Administration territoriale. Mais je vais vous préciser une chose : depuis que je suis là ici en tant que secrétaire général, je n'ai jamais vu une telle déclaration. Peut-être mes prédécesseurs en ont reçu, mais moi non ».*³⁹⁴

Hassane BARRY, un ancien président de l'UDD, ancien ministre et ancien ambassadeur du Mali établit un lien entre la réticence des partis politiques à déclarer les dons, legs et libéralités et les réseaux informels par lesquels transitent les fonds : **Question :** Pourquoi selon vous, les partis politiques ne font-ils pas de déclarations des dons et legs dont ils bénéficient au Ministère de l'Administration territoriale ?

Réponse : « *Oui c'est ce que la loi dit mais, personne ne les fait et personne ne les fera. Tout simplement parce qu'il n'y a pas de conditions véritablement contraignantes mises en place par*

³⁹² Extrait d'entretien du 05/09/2017 au Ministère de l'Administration territoriale, avec M. I. DIAMOUTENE, Chargé de Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire du Mali (DGAT), dans son bureau.

³⁹³ Extrait d'entretien du 20/09/2017 avec un ancien secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale du Mali, à Bamako, Niaréla.

³⁹⁴ Extrait d'entretien avec le Secrétaire général du Ministère de l'administration territoriale du Mali (A. TESSOUGUE), en mi-septembre 2017, dans son bureau à Bamako, centre commercial.

l'Etat. Parce que tout passe par le circuit non officiel. Quand tu pars en France et qu'on te donne de l'argent, tu le mets dans ta poche et tu reviens. Comment l'Etat peut-il exiger à ce dernier de faire une déclaration ? Si quelqu'un veut t'aider de l'extérieur en t'envoyant de l'argent, il ne dira jamais que c'est destiné à l'UDD ou à l'ADEMA-PASJ ! L'argent arrive au nom d'une autre adresse, et après le parti politique concerné, à travers une autre personne interposée, passe pour récupérer son argent...et c'est tout ! Ou bien un président de parti qui reçoit une aide financière importante dans la sous-région lors de son déplacement, pour rentrer au Mali avec ce même montant, il ne le déclare pas bien au niveau des frontières de la zone UEMOA. Il distribue tout simplement l'argent entre les passagers pour que le montant détenu par chaque passager soit inférieur au montant nécessaire à déclarer. Et à la limite, il n'informera même pas son parti. Donc quelqu'un qui n'a pas informé son parti du financement qu'il a eu de l'extérieur, vous croyez qu'il va informer le Ministère de l'Administration territoriale ?»³⁹⁵

Ces propos prouvent à suffisance que les partis politiques déclarent très rarement les dons, legs et libéralités dont ils bénéficient aux ministères en charge de cette question.

Et la Section des Comptes de la Cour Suprême n'a pas manqué de tirer la sonnette d'alarme sur cette contradiction dans son rapport annuel (exercice 2013) en précisant « *qu'en 2013 il y a eu des élections présidentielles et législatives. Cependant, les comptes de gestion des partis ne reflètent pas la réalité des activités menées* ». ³⁹⁶ Et du coup, les contrôleurs maliens et sénégalais se retrouvent sur de mauvaises pistes pour des éventuels contrôles.

Cette raison explique les violations quotidiennes ou presque des articles 23³⁹⁷ et 24³⁹⁸ de la Charte des partis politiques du Mali. La gestion efficace de ce que nous appelons ici, les ressources occasionnelles des partis politiques s'avère urgente, car, pour reprendre les propos de Kofi KUMADO, « *les subsides des généreux donateurs sont la source de financement la plus obscure*

³⁹⁵ Extrait d'entretien du 29/04/2018 à Bamako-Faso Kanu, avec l'ancien ministre, président du parti UDD, et ambassadeur, Hassane BARRY, dans son cabinet.

³⁹⁶ République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, p.399.

³⁹⁷ « En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services ».

³⁹⁸ « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50% du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

et la plus gravement attentatoire à la démocratie politique, puisqu'elle inféode des puissances financières ». ³⁹⁹ Même si certains auteurs comme Hervé FAUPIN soulignent que, « *mettre un terme aux contournements des règles est un travail de Pénélope, un exercice à recommencer chaque jour* » ⁴⁰⁰, il n'y a pas de formules magiques pour freiner cette pratique antidémocratique des partis politiques du Mali et du Sénégal, à part l'application stricte des textes en vigueur.

Pour ce faire, il faudrait que les organes de sanction soient plus actifs et infligent des sanctions exemplaires aux partis politiques qui enfreignent les textes.

Paragraphe II : Le décalage relatif aux sanctions

Selon Madeleine Grawitz, dans son sens social, la sanction est une attitude ou action d'approbation ou réprobation d'un groupe ou d'une société, vis-à-vis des comportements de respect ou de transgression des normes. Les sanctions peuvent être organisées (loi), diffuses (opinion), négatives (punitions), positives (récompenses). ⁴⁰¹ Cela signifie que les citoyens pour lesquels les normes ont été préétablies par le législateur, doivent logiquement s'y soumettre sous peine de sanctions. Le respect des normes permettra alors d'instaurer un système de gestion rationnelle et transparente des affaires publiques des États, gage de tout développement. Mais il arrive souvent que les réalités vécues sur le terrain ne soient pas conciliables avec les cadres théoriques. Parce que les acteurs transgressent les textes en vigueur. Le Mali et le Sénégal ne font pas exception à cette triste réalité dans la mesure où les dispositifs législatifs, relatifs surtout aux partis politiques, sont quotidiennement violés ; souvent au grand dam des autorités compétentes pour la mise en application des sanctions. Nous entendons par acteurs, tous ceux qui participent à la veille ou à l'exécution des textes relatifs à la gestion des partis politiques. Il peut, ainsi, s'agir des autorités administratives chargées de veiller à l'exécution des textes, comme les partis politiques censés les appliquer. En matière de sanction, les textes relatifs aux partis politiques au Mali et au Sénégal ont expressément donné des directives précises. Mais la difficulté de la mise en œuvre stricte de la Loi n° 05-047 du 18 août 2005 du Mali et celle n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais, a compromis la manifestation de ces sanctions. L'absence de sanctions à l'encontre des partis politiques qui violent les textes précités, justifie l'écart persistant qui existe entre le cadre théorique et la pratique desdits textes. Cet état de fait constitue l'un des handicaps

³⁹⁹ KUMADO, Op. Cit., p.77.

⁴⁰⁰ FAUPIN, Op. Cit., p. 433.

⁴⁰¹ Madeleine Grawitz, Lexique des Sciences sociales, 8^{ème} édition, DALLOZ, 2004, Italie, P. 362.

majeurs des systèmes de contrôle du financement des partis politiques, compromettant ainsi les efforts entrepris par les législateurs de ces deux pays, pour marquer une avancée politique.

Il est incontestable que des cas de financements occultes se font de plus en plus remarquer comme le souligne cet extrait d'entretien : Question : Si l'État ne finance pas les partis politiques sénégalais, le Sénégal est-il à l'abri des financements occultes ? Réponse : « *C'est vrai, l'absence du financement public des partis politiques fait que le financement occulte constitue un sérieux problème au Sénégal. Parce que souvent, certains leaders sont en connivence avec des réseaux mafieux. Et parmi les cas de financement occulte, nous pouvons citer par exemple celui de monsieur Lamine DIACK, le président du CIO. Il a affirmé qu'il a donné de l'argent à des partis politiques sénégalais alors que cet argent était occulte* ». ⁴⁰²

Beaucoup d'exemples de suspicions ou de cas relativement avérés de financements occultes, relatifs aux cas de financement frauduleux ont été relatés par les acteurs que nous avons rencontrés lors de nos entretiens au Mali et au Sénégal. Nous y reviendrons dans nos prochaines analyses.

Les propos de cet acteur prouvent à suffisance qu'il existe des cas de financements illégaux dans les espaces politiques sénégalais et maliens. Mais il ressort des entretiens que nous avons eus au Mali comme au Sénégal au niveau des ministères en charge des partis politiques, qu'aucune sanction n'a été infligée à un parti politique dans chacun des deux pays.

Les propos, ci-dessus, recueillis au Ministère de l'Intérieur du Sénégal nous en disent plus :

Question : Est-ce qu'il vous est une fois arrivé de dissoudre un parti politique au Sénégal, du fait de son mode de financement ou de son comportement ?

Réponse : « *D'abord la dissolution, elle est judiciaire. Et je n'ai jamais entendu un cas de dissolution d'un parti politique au Sénégal. Sur ce point, c'est du calme du côté des partis politiques. Ce sont les syndicats et les associations qui sont plus fréquents au tribunal surtout quand ils constatent au sein de leur organisation que le fonctionnement est perturbé ou quand une mésentente persistante y est constatée. En ce temps, le juge décide souvent de trancher. Mais au niveau du Ministère de l'Intérieur, nous n'enregistrons pas ces genres de cas. Pour la dissolution des associations, c'est assez exceptionnel qu'elle soit faite par un décret* ». ⁴⁰³

⁴⁰² Extrait d'entretien du 01/08/2018 au siège du parti Libéralisme Social Sénégalais (LSS) avec le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR), (Babacar N'DIRE), à Dakar.

⁴⁰³ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur du Sénégal avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (A. F. KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

Pourtant, l'article 4 (dernier alinéa) de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989 relative aux partis politiques sénégalais, stipule tout de même que : « *la dissolution est prononcée par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Intérieur. Les biens d'un parti dissous sont liquidés conformément aux dispositions de ses statuts ou, à défaut, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 817 du Code des Obligations civiles et commerciales* ». ⁴⁰⁴ Cette disposition donne ainsi la latitude au Ministère de l'Intérieur du Sénégal de produire un rapport dès lors qu'il constate une violation de la loi de 1981 modifiée. Mais lorsque l'affaire de monsieur Lamine DIACK est survenue, le Ministère de l'Intérieur n'a pas, jusqu'à preuve du contraire, entamé une démarche d'enquête afin de savoir les tenants et les aboutissants.

Cette même loi de 1981 interdit dans son article 4, tout financement de parti politique par non seulement des fonds étrangers mais également d'individus étrangers qu'ils soient établis à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Alors que la porosité des frontières sénégalaises et le dysfonctionnement du système de contrôle actuel (qui fera l'objet d'une analyse plus tard) n'inspirent pas confiance, et n'est pas en mesure de veiller sur toute forme d'infiltration de fonds étrangers dans l'espace politique du pays. Malgré les qualificatifs (peut-être flatteurs) « d'exception » ou de « vitrine démocratique » en Afrique, le Sénégal ne fait pas mieux que son voisin malien en matière du respect strict des dispositifs relatifs aux formations politiques. On peut donc dire que l'écart entre le cadre théorique et la pratique des textes relatifs au fonctionnement des partis politiques n'est pas l'apanage du Mali.

Même si le Sénégal n'est pas, comme le Mali, doté d'un cadre juridique détaillé régissant ses partis politiques, force est de constater que ceux-ci sont soumis à des obligations dans l'exercice de leurs devoirs constitutionnels. L'alinéa 3 de l'article 3 de la Loi 81-17 du 6 mai 1981 demande expressément et obligatoirement aux partis politiques sénégalais de « *déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations* » ⁴⁰⁵. Cette disposition est régulièrement violée par les partis politiques sénégalais au grand dam des autorités de contrôle (Ministère de l'Intérieur) qui n'a jamais lancé un processus

⁴⁰⁴ Article 4, dernier alinéa, de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais.

⁴⁰⁵ Alinéa 3 de l'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989.

de sanction à leur encontre. Alors que le Ministère de l'Intérieur a reconnu lors de notre entretien en janvier 2019, au même titre que les partis politiques et les citoyens sénégalais, que toutes les formations partisans ne déposent pas régulièrement leur bilan financier à son niveau chaque année : **Question** : Au Sénégal, les acteurs (partis politiques comme les citoyens) que j'ai rencontrés lors de mes entretiens pensent dans leur majorité que, les partis politiques font rarement le dépôt de leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur à cause du laxisme de ce dernier. Est-ce que vous, en tant que Chargé de la gestion des partis politiques, validez ce propos ? **Réponse** : *« Tous les partis politiques qui sont connus (grands partis) déposent leur bilan financier car il y va de leur crédibilité. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne le déposent pas aussi »*.⁴⁰⁶

Les partis politiques également ont confirmé ces allégations, parmi lesquels nous pouvons citer l'ACT de l'ancien premier ministre sénégalais : **Question** : Est-ce que le ministère de l'Intérieur a un regard sur les sources de financement des partis politiques sénégalais ?

Réponse : *« Normalement oui, parce que la législation et la réglementation imposent par exemple la production d'une comptabilité. Les textes imposent aux partis politiques de ne pas recevoir par exemple des ressources provenant des étrangers ou celles des personnes morales. Et dans leur comptabilité, ils sont obligés de donner tous ces détails-là. Mais cette réglementation n'est pas respectée »*⁴⁰⁷. Tous les partis politiques que nous avons rencontrés ont confirmé que cette obligation de déposer des bilans financiers n'est pas respectée comme il se doit. Pourtant la violation de cette disposition n'a également jamais fait l'objet de sanctions de la part des autorités de contrôle sénégalaises quoique l'article 4 de la même loi stipule expressément que : *« Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également : 1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal »*⁴⁰⁸. L'inertie des organes de sanction ainsi mise en exergue pousse certains partis politiques sénégalais comme BOK GIS GIS à mettre en cause finalement tout le dispositif de financement même des formations partisans : **Question** : Quelles sont les limites du mode de financement des partis politiques au Sénégal ?

⁴⁰⁶ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur du Sénégal avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (A. F. KAN), dans son bureau à Dakar-Plateau.

⁴⁰⁷ Extrait d'entretien du 13/08/2018 à Dakar avec l'ancien Premier Ministre du Sénégal et Président du parti ACT (Abdoul MBAYE) à Ouest Foire, dans son bureau au siège du parti.

⁴⁰⁸ Article 4 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989.

Réponse : « Comme limite, le financement des partis politiques au Sénégal n'est pas bien encadré et cela laisse une opacité réelle. Parce que rare sont les partis politiques qui font leur bilan financier pour l'envoyer au Ministère de l'Intérieur. Cela est un vrai problème pour nos partis politiques sénégalais. Il y a trop de nébuleuses ; parfois même on soupçonne les leaders politiques de capter des fonds occultes pour financer leurs activités partisans. Et cela est certainement dû à l'absence de contrôle mais surtout d'appui financier de la part de l'Etat, comme c'est le cas au Mali». ⁴⁰⁹

Parlant du cas malien, il faut souligner que malgré l'existence d'un système de financement des partis politiques plus détaillé, l'écart existant entre les textes en vigueur et la pratique est malheureusement comparable à celui du Sénégal. Beaucoup de dispositions de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali sont très souvent violées sans que les autorités compétentes ne réagissent afin d'entamer un processus de sanction. Précisons que le législateur malien, contrairement à son homologue sénégalais, a pris le soin de définir de façon relativement claire et modulée, les modalités de sanctions applicables aux partis politiques qui seront reconnus coupables d'infractions. Ainsi, l'article 46 de la Charte des partis politiques stipule que : « les partis politiques reconnus coupables d'infractions peuvent encourir les sanctions suivantes : l'avertissement ; la suspension ; la dissolution ». ⁴¹⁰ Ces différents degrés de sanction prévus par le législateur malien s'appliquent à des cas d'infraction de gravités différentes. Selon l'article 47 de la Charte des partis politiques maliens : « il peut être infligé la sanction d'avertissement à un parti politique. L'avertissement est prononcé par arrêté motivé du Ministre chargé de l'Administration Territoriale en cas de violation des articles 10, 11, 24, 26 et 27 de la présente loi. En cas de menace à l'ordre public ou d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes, le Ministre chargé de l'Administration Territoriale saisit immédiatement la juridiction compétente aux fins de suspension du parti. La suspension fait perdre temporairement à un parti sa capacité juridique. Toutes les activités du parti sont interdites. Les militants du parti ne peuvent, sous peine de poursuites, tenir une réunion. Tous les locaux du parti suspendu sont mis sous scellés jusqu'à la levée de la mesure de suspension. Le parti politique suspendu peut saisir le juge compétent dans les conditions déterminées par la loi ». ⁴¹¹

⁴⁰⁹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

⁴¹⁰ Article 46 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁴¹¹ Article 47 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

Si le législateur malien a prévu des échelles de sanction à l'encontre des formations politiques coupables, la législation sénégalaise en la matière est muette, ne prévoyant que la dissolution. Après l'avertissement et la suspension, la dissolution d'un parti politique malien est prononcée lorsque ce dernier est reconnu coupable de fautes plus graves que celles de l'avertissement et de la suspension. Ainsi, selon l'article 48 de la même Charte : *« La mesure de dissolution, dans le cadre des sanctions, frappe les partis politiques reconnus coupables d'atteinte à la souveraineté nationale, à l'intégrité du territoire ou à la démocratie. La dissolution d'un parti intervient lorsque :*

- la direction nationale du parti prend des engagements ou signe des accords susceptibles de compromettre la souveraineté nationale ;*
- le parti se livre à des manifestations armées ou à des actions terroristes ; - le programme du parti compromet l'unité nationale et l'intégrité du territoire ; - le parti entreprend des actions qui menacent la démocratie. Cette dissolution est prononcée par le Tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du Ministère public. Celui-ci peut assigner à trois jours francs, et le Tribunal sous les sanctions prévues à l'article 46, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres du parti. En cas d'infraction aux dispositions des articles 9, 12, 25, 45 et 50, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du Ministère public. Cette dissolution sera publiée par toute voie légale ».*⁴¹²

Ces dispositifs ainsi étalés constituent une marque d'avancée politique en matière de gestion du financement partisan, du moins théoriquement. Ainsi en interrogeant les faits, quelques constats s'imposent. Le premier contraste remarquable a trait aux sources de financement. Certains partis politiques maliens, contrairement au texte en vigueur, font recours à d'autres sources de financement qui ne s'accordent pas avec les principes édictés par la Charte des partis politiques en vigueur. Il y a d'une part l'implication des sociétés privées, nationales comme étrangères, dans le financement des partis politiques. A titre d'exemples, le Mali a connu l'Affaire TOMY, l'Affaire Bacorè Sylla, l'Affaire Sidi KAGNASSY, qui s'inscrivent toutes dans le cadre du financement des partis politiques par des entreprises privées. D'autre part, il existe un fait marquant qui est le recours au prêt bancaire de certains partis politiques pour pallier les dépenses nécessaires du moment, comme le confirme un cadre de l'ADEMA-PASJ lors de notre entretien du 19/07/2017 : **Question** : Le rapport entre les partis politiques d'une part et banques et ONG d'autre part est-il bien règlementé selon vous ?

⁴¹² Article 48 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

Réponse : « Les partis politiques font de prêts bancaires. Et c'est ce que l'ADEMA-PASJ fait d'ailleurs chaque année car ce parti politique a un titre foncier à l'ACI 2000, qui est même expertisé. C'est ce terrain qui doit servir de siège pour le parti politique. Donc chaque année, avant que l'argent du financement public des partis politiques ne tombe, c'est ce titre foncier que le parti met en gage pour prendre trois cent millions de nos francs (300 000 000F CFA) avec une banque de la place pour assurer son fonctionnement. Et c'est le revolving, car à chaque fois que le financement public des partis politiques arrive, l'ADEMA-PASJ retire son titre foncier à la banque».⁴¹³ Mais la Charte des partis politiques n'autorise pas ce type de source de financement au Mali comme l'a reconnu un autre cadre d'une autre formation politique : **Question :** Un parti politique malien peut-il faire un prêt bancaire pour se financer ?

Réponse : « En principe, c'est interdit. Un président d'un parti politique peut prendre un prêt en son nom et le mettre à la disposition du parti. Mais lorsque les organes de contrôle le découvrent, ça serait grave pour le parti concerné ; même pas donc avec les opérateurs économiques ».⁴¹⁴

Ces différentes sources de financement n'ont donc aucun fondement légalement soutenu par la Charte des partis politiques du Mali. Les ressources financières privées légalement reconnues sont de deux catégories : il y a d'une part, les ressources propres composées des cotisations des membres, des contributions volontaires et les souscriptions communes des membres, des placements des cartes de membres, des produits de leurs biens patrimoniaux et des recettes de leurs activités⁴¹⁵. Et d'autre part, il y a les dons, legs et libéralités. Mais selon la Charte cette dernière catégorie de ressources privées (donc, legs et libéralité) ne doit pas être soutenue par des personnes morales telles que les sociétés commerciales, industrielles et de services.⁴¹⁶ Le deuxième contraste est relatif à l'article 24 de la Charte en vigueur au Mali qui précise expressément que les partis politiques ne doivent pas recevoir des dons, legs et libéralités dont le cumul dépasse les 50% du

⁴¹³ Extrait d'entretien du 19/07/2017 à Bamako-Bagdadji, dans son bureau, avec un cadre de l'ADEMA-PASJ (Makan Moussa SISSOKO), enseignant à la faculté de Droit public, et conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale.

⁴¹⁴ Extrait d'entretien du 11/07/2017 avec le permanent, chargé des élus et des élections (Seydou DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako-Sogoniko.

⁴¹⁵ Article 22 de la Charte des partis politiques du Mali: « Les ressources propres des partis politiques sont constituées par :les cotisations des membres ; les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres ; le placement des cartes de membres ; les produits de leurs biens patrimoniaux ; les recettes de leurs activités. Le montant des cotisations des militants d'un parti politique est fixé librement par celui-ci. Il en est de même des souscriptions communes et du prix des cartes des membres ».

⁴¹⁶ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali : « en plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services ».

montant global de leurs ressources propres. Ce même dispositif exige aux partis politiques bénéficiaires de ces biens, de les signaler au Ministère de l'Administration territoriale.⁴¹⁷

Même si le législateur malien n'a pas expressément plafonné les dépenses partisans ou celles des campagnes, l'article 24 de la Charte des partis politiques fait allusion à un devoir d'équilibre entre les ressources internes et externes des formations politiques. Si l'idée de l'article 24 relative à l'équilibre entre les deux types de ressource est louable ; force est de constater que dans la pratique, les partis politiques font fi de cette exigence pour accepter les occasions de financement venant des plus offrant afin de subvenir à leurs besoins de tous les jours. Les raisons qui expliquent cet état de fait sont de plusieurs ordres. Il y a d'une part, le caractère trop limité du montant des cotisations. Etant donné que les militants des partis politiques sénégalais et maliens ne sont pas jusque-là déterminés à payer régulièrement leurs cotisations, cela sous-entend qu'au Mali, les cinquante pour cent (50%) du montant global de leur cotisation restent dérisoires. Et si le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres que le parti politique peut rassembler (ce qui reste dérisoire), le manque à gagner au plan financier reste logiquement considérable. Cela est d'autant plus évident que beaucoup de partis politiques maliens vont au-delà de la limite de ces cinquante pour cent (50%). Autre contraste, la Charte des partis politiques maliens demande à chaque formation politique de tenir une comptabilité régulière et un inventaire de ses biens meubles et immeubles (article 26)⁴¹⁸ et déposer leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des Comptes de la Cour Suprême (article 27).⁴¹⁹ Mais une fois de plus, dans la pratique, aucun de ces dispositifs n'est

⁴¹⁷ Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités »

⁴¹⁸ Article 26 de la Charte : « Tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière et un inventaire de ses biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Les documents et pièces comptables doivent être conservés pendant dix ans au moins.

Le délai de conservation commence à la clôture de l'exercice comptable ».

⁴¹⁹ Article 27 de la Charte des partis politiques du Mali : « Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public.

Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux.

La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».

respecté ou presque. D'abord les comptabilités ne sont pas régulièrement tenues par les partis politiques comme l'exige la Charte ; ensuite, seuls ceux qui prétendent à l'aide publique partisane déposent leurs comptes annuels comme le veut la Charte. Alors que le dépôt du compte annuel est une obligation qui pèse sur tous les partis politiques maliens, qu'ils soient candidats à l'aide publique ou pas.

Mais face à ces multiples violations de la Charte, aucune sanction n'a été infligée contre un parti politique malien. Cela prouve à suffisance que l'écart entre les textes et la réalité vécue est un vrai secret de polichinelle comme le confirme un ancien Secrétaire général du Ministère de l'Intérieur au cours notre entretien : **Question :** Les partis politiques déclarent-ils normalement au Ministère de l'Administration territoriale, les dons, legs et libéralités qu'ils sont censés recevoir ?

Réponse : « Ça n'a jamais été fait. J'ai fait sept ans, étant Secrétaire général. C'est nous qui avons élaboré la Charte, donc je sais de quoi je parle. De 2003 à 2009 j'étais là-bas. Donc c'est pour vous dire qu'on n'a jamais pu imposer ça aux partis politiques et c'est l'une des faiblesses de l'Etat. Normalement la Cour Constitutionnelle aurait dû demander au ministre de l'Administration de lui envoyer l'état des dons et legs, ce qui n'est pas le cas. Mais quelques partis ont déclaré dans les années 2008-2009. Mais en dehors de ça les autres ne déclarent pas. Et pourtant, ils blanchissent l'argent. Normalement les dons et subventions, ils doivent les signaler dans leur rapport». ⁴²⁰ Partant de ce qui précède, la question qui nous semble être pertinente à ce niveau est celle de savoir les raisons qui justifient l'absence de sanctions à l'encontre de ces partis politiques sénégalais et maliens qui enfreignent régulièrement les lois en vigueur. Comme réponse, ce décalage s'explique par plusieurs raisons. On constate d'une part, le manque de volonté politique des plus hautes autorités (A) ; et d'autre part, le manque de preuves suffisantes (B) pour sanctionner les suspects.

A. Le manque de volonté politique des plus hautes autorités

« La politique devient un noble art, seulement quand des femmes et des hommes vertueux déploient l'énergie nécessaire pour en faire une science du bien-être de leurs peuples. Ils domptent ses lois qui échappent au monde du commun des mortels et construisent ce qui marque à jamais leurs empruntes dans l'histoire de l'humanité. Mais la politique se rabaisse à un métier ordinaire, voire

⁴²⁰ Extrait d'entretien du 20/09/2017 avec un ancien secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale du Mali, à Bamako, Niaréla.

*à une vile occupation dès lors qu'elle ne sert plus qu'à occuper des femmes et des hommes à la recherche d'une existence sociale, par le seul pouvoir qu'octroient les postes politiques. Ils prospèrent avec ostentation au milieu d'un peuple qui s'est détourné de « la chose publique », lassé par les promesses non tenues, durablement asservi au point de ne plus sentir le poids du joug qu'il porte ou collectivement inconscient jusqu'à la cécité intellectuelle».*⁴²¹

La bonne gestion des affaires publiques et surtout la réussite de toute politique publique est inhérente à la bonne volonté avec laquelle les autorités politiques du pays l'abordent. De même, la simple disposition du meilleur texte par un pays n'est pas une garantie en soi pour régler ses problèmes socio-politiques, à condition que ses dirigeants aient la volonté ferme de l'appliquer sans complaisance aucune. En matière de financement des partis politiques, le Mali et le Sénégal ne semblent pas s'être inscrits dans cette dynamique. En effet, malgré les multiples violations des lois, les autorités compétentes brillent par leur inertie en ne prenant pas la moindre sanction à l'encontre des partis politiques. Ce déficit de réaction est, de notre point de vue, qualifiable de manque de volonté de la part des autorités. L'État de droit exige aux autorités politiques la reconnaissance de droits et d'obligations à tous les sujets de droit. En d'autres termes, en plus des prérogatives qui leur sont reconnues, les sujets de droit jugés coupables d'un acte illégal, doivent répondre de leurs actes sans complaisance. Dans l'espace politique sénégalais, comme dans celui du Mali, d'innombrables pratiques contredisent quasi quotidiennement les textes relatifs au financement des partis politiques au grand dam des autorités compétentes. Pourtant le législateur sénégalais a donné, à travers la loi de 1981 modifiée en 1989, des directives relativement claires et fermes sur le mode de sanctions applicables aux partis politiques qui violeraient les principes de leur financement. C'est dans cette logique que l'article 4 de ladite loi stipule que : *« Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également :*

1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal ;

2° dans le cas où un parti applique une modification statutaire refusée par le Ministre de l'Intérieur ;

3° dans le cas où, par son activité générale ou ses prises de positions publiques, un

⁴²¹ LAKEHAL, *Op. Ci.*, P.13.

*parti a gravement méconnu les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 de la Constitution et rappelées dans les engagements prévus à l'article 2 ci-dessus, notamment en ce qui concerne le respect : des caractères de l'Etat : républicain, laïc et démocratique ; des institutions de la Républiques : de leur statut, de leurs pouvoirs et de leurs compétences ; de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et de l'unité de l'Etat ; de l'ordre public et des libertés publiques. La dissolution est prononcée par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Intérieur. Les biens d'un parti dissous sont liquidés conformément aux dispositions de ses statuts ou, à défaut, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 817 du Code des Obligations civiles et commerciales ».*⁴²² Dans cet article 4, parmi les directives prescrites, nous retenons deux principes importants ayant trait à notre sujet. Il y a tout d'abord l'obligation faite à tous les partis politiques sénégalais de déposer leur compte financier de l'exercice écoulé au Ministère de l'Intérieur ; ensuite l'interdiction faite aux partis politiques sénégalais de recevoir directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal.

Quid de leur respect ?

Les réponses les plus légitimes ou convaincantes sont celles données par les acteurs de la classe politique sénégalaise et surtout par les cadres du Ministère en charge de la question des partis politiques. Mais avant d'y arriver, il faut préciser que les partis politiques sénégalais ne s'acquittent pas de ces obligations prescrites dans l'article 4 de la loi de 1981 modifiée en 1989.

Parlant du dépôt des bilans financier d'abord, les acteurs rencontrés sont quasi unanimes à reconnaître que les formations politiques sénégalaises ne s'acquittent pas de cette obligation. C'est ce qui est sorti de notre entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative : **Question** : Au Sénégal, les acteurs (partis politiques comme les citoyens) que j'ai rencontrés lors de mes entretiens pensent dans leur majorité que, les partis politiques font rarement le dépôt de leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur à cause du laxisme de ce dernier. Est-ce que vous, en tant que chargés de la gestion des partis politiques, validez ce propos ?

Réponse : « Tous les partis politiques qui sont connus (grands partis) déposent leur bilan financier car il y va de leur crédibilité. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne le déposent pas

⁴²² Article 4 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, relative aux partis politiques du Sénégal.

aussi ». ⁴²³ Ce responsable du ministère reconnaît ainsi qu'il existe des partis politiques au Sénégal qui ne déposent pas leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur, malgré l'existence de quelques cas de dépôts constatés. Et comme nous l'avons si bien souligné plus haut, ce responsable du Ministère confirme que même si les partis politiques ne déposent pas leur bilan financier, la loi n'autorise pas à son département de descendre sur le terrain pour tordre la main à ces derniers. Sur la même question, les partis politiques s'accordent à dire que beaucoup d'entre eux ne déposent pas leur bilan financier normalement. Ils soutiennent aussi que l'Etat reste toujours inactif face aux obligations de prendre des sanctions. Mais les raisons avancées varient d'un parti à un autre. Ainsi, le Secrétaire Administratif de l'APR, non moins conseiller spécial du Président Macky SALL, justifie le refus des partis de déposer leur bilan financier par le degré de rapprochement qu'ils ont avec le parti au pouvoir ; comme le souligne ces extraits d'entretien ci-dessous : **Question** : La loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, exige un bilan financier annuel aux partis politiques chaque année. Votre parti politique s'acquitte-t-il normalement de ce devoir ? **Réponse** : « *quand nous étions dans l'opposition, nous déposions notre rapport correctement chaque année, et dans le délai. Car on ne voulait pas avoir de problème avec le pouvoir en ce temps. Mais maintenant, ce n'est plus le cas* » ⁴²⁴. **Question** : Et il n'y a pas de sanction de la part de l'Etat ?

Réponse : « *L'Etat n'a jamais envoyé des agents chez nous pour nous exiger le bilan* ». ⁴²⁵

Ces propos résument l'essentiel des problèmes relatifs au dépôt des bilans financiers, dans la mesure où il fait état de la mauvaise foi des partis politiques et également du manque de volonté de l'Etat de respecter les textes (sanctions). Ainsi, les relations qu'un parti politique entretient avec le pouvoir en place semblent prendre le dessus sur la loi en vigueur. Pourtant, tout le monde s'accorde à dire que le Sénégal est une vitrine de la démocratie dans la sous région. Tout cela se passe au grand dam des autorités compétentes qui ne cessent de briller par leur inertie coupable, comme si elles n'en étaient pas informées.

Un deuxième parti politique – l'AFP - abonde dans le même sens pour non seulement discréditer la bonne volonté de l'Etat à agir et également pour prouver la mauvaise foi des partis politiques à déposer le fameux bilan financier : **Question** : Est-ce qu'il y a une nécessité de publier les

⁴²³ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KAN), dans son bureau à Dakar-Plateau.

⁴²⁴ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

⁴²⁵ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

dépenses électorales au Sénégal ? **Réponse :** « Actuellement au Sénégal, il est exigé à chaque parti de déposer son état financier au Ministère de l'Intérieur chaque année. C'est-à-dire, l'origine de l'argent, comment il est dépensé, les postes de dépense, etc. Donc c'est un exercice auquel les partis politiques sénégalais sont astreints. Même s'il n'y a pas de limitations de dépense, ils sont appelés à prouver l'origine de leurs fonds et préciser les dépenses ».⁴²⁶ **Question :** Le dépôt de ce bilan financier se fait-il normalement chaque année ou... ? **Réponse :** « Oui, c'est chaque année. Mais attention, c'est la règle ! Maintenant, entre la règle et le respect de la règle, il y a un écart. Parce que, malgré l'existence des textes, les gens ne les respectent pas et il n'y a jamais eu de sanctions. Parfois, c'est un mal qui est là que personne ne va endosser. C'est-à-dire, le régime qui se lèverait aujourd'hui pour contrôler les partis politiques serait obligé de mettre dans chaque coin des rues, des policiers et des gendarmes sans quoi les gens vont se révolter. Voilà la raison pour laquelle les autorités hésitent. C'est pourquoi nous souhaitons, compte tenu du nombre de partis politiques qui existent au Sénégal, à ce que la vie des partis politiques soit moralisée en appliquant les règles à tous les partis politiques ».⁴²⁷ En abondant dans le même sens, le parti BOK GIS GIS reconnaît également le laxisme manifeste de l'Etat face aux violations régulières par les partis politiques sénégalais de l'article 4 que nous avons cité plus haut. Notre interlocuteur va plus loin en établissant un lien entre le manque de sanction et la pléthore des partis politiques dans le pays, comme le montre l'extrait de notre entretien : **Question :** Pourquoi les partis politiques ne déposent-ils pas leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur comme le veut la Loi de 1981 modifiée ? **Réponse :** « Sur ce plan, il y a un laxisme étatique car, les partis politiques ne sont pas contrôlés par l'Etat. Les rapports aussi, que les partis politiques les envoient ou pas au Ministère de l'Intérieur, il n'y a pas de contrôle ni de sanction de la part de l'Etat. C'est pourquoi et surtout comme personne ne demande un rapport (bilan financier) chacun se lève, sur ses humeurs, il crée un parti politique. Les conditions de création des partis politiques sont, il faut le reconnaître, démocratiques. Mais le respect des textes fait défaut au point qu'il y a une multitude de partis politiques au Sénégal ».⁴²⁸ Dans un pays où le parti au pouvoir est le premier à violer les textes de la République, comment voulez-vous que ces mêmes lois soient respectées par les autres

⁴²⁶ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Marcel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

⁴²⁷ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Marcel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

⁴²⁸ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

formations politiques s'était interrogé un ancien premier ministre sénégalais au cours de notre entretien au siège de son parti (ACT) à Dakar. Certes, tous les partis politiques ont le même degré d'obligation vis-à-vis de la loi, mais si le parti politique au nom duquel le président de la République a été élu ne s'inscrit pas dans une posture légale, cela pourrait être interprété par les autres formations politiques, comme un message de "légitimation" de la violation de la loi. Alors que la dissolution, dont parle l'article 4 de la loi de 1981 précitée, n'est possible que lorsque le ministère de l'Intérieur lance le processus de sanction à travers un rapport. Et c'est sur la base de ce rapport que la sanction peut être prononcée par l'autorité compétente (tribunal). C'est pourquoi, l'ancien premier ministre et Président du parti ATC, a fait une critique sévère à l'endroit du parti au pouvoir : **Question :** Est-ce que le ministère de l'Intérieur a un regard sur les sources de financement des partis politiques sénégalais ? **Réponse :** « Normalement oui, parce que la législation et la réglementation imposent par exemple la production d'une comptabilité. Les textes imposent aux partis politiques de ne pas recevoir par exemple des ressources provenant des étrangers ou celles des personnes morales. Et dans leur comptabilité, ils sont obligés de donner tous ces détails-là. Mais cette réglementation n'est pas respectée parce que le parti au pouvoir lui-même ne la respecte pas. Il ne veut pas la respecter car il est obligé de faire dans l'opacité. Et quand vous exigez le respect de la réglementation aux autres, vous ne pouvez pas exclure le parti au pouvoir. Donc la législation existe, la réglementation existe, mais elles ne sont pas respectées. Et rien ne permet donc de contrôler les origines des ressources des partis politiques ».⁴²⁹

Au sujet du fameux dépôt des bilans financiers, le Ministère de l'Intérieur sénégalais se défend en pointant du doigt le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces comptables à fournir pour le dépôt de bilans financiers. Ainsi, lors de notre entretien avec un responsable du service des Libertés publiques du Ministère de l'Intérieur, voici un élément d'informations qu'il a pu mettre à notre disposition : **Question :** Au Sénégal, les acteurs (partis politiques comme les citoyens) que j'ai rencontrés lors de mes entretiens, pensent dans leur majorité que, les partis politiques déposent rarement leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur à cause du laxisme de ce dernier. Validez-vous ce propos en tant que chargé de la gestion des partis politiques ?

Réponse : « Tous les partis politiques qui sont connus (grands partis) déposent leur bilan financier car il y va de leur crédibilité. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne le déposent pas

⁴²⁹ Extrait d'entretien du 13/08/2018 à Dakar avec l'ancien Premier Ministre du Sénégal et Président du parti ACT (Abdoul MBAYE) à Ouest Foire, dans son bureau au siège du parti.

aussi. Et ce qu'il faut préciser à ce niveau c'est que, la loi n'a pas dit que le Ministère de l'Intérieur va chercher ces bilans financiers sur le terrain. Il est plutôt demandé aux partis politiques d'aller déposer leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur.

*Le problème que nous rencontrons par rapport aux dépôts des bilans financiers est qu'il y avait un décret de 1975 qui fixait les pièces comptables qui devaient accompagner les bilans financiers des partis politiques. La loi sur la base de laquelle ce décret avait été pris, a été abrogée et remplacée par la loi n°81-17 du 06 mai 1981. Et quand on abroge une loi, tous les actes subséquents disparaissent avec. En d'autres termes, la loi de 1975⁴³⁰ qui a entraîné le décret de 1975, si elle est abrogée inévitablement le même décret ne peut plus continuer à être appliqué. Mais malheureusement c'est ce qui se passe ici au Sénégal. Parce que dans l'exposé des motifs de la loi n°81, il est bien dit que le décret 75-1088 du 23 octobre 1975 reste en vigueur. Alors que la loi qui l'a fondé n'existe plus. C'est pourquoi d'ailleurs, certains responsables des partis politiques nous disent que le décret n'existe plus donc nous ne pouvons plus leur imposer le nom de telle ou telle pièce. Et ils ont tout à fait raison, ces responsables des partis politiques ».*⁴³¹

Ce propos d'acteur nous renseigne sur deux aspects essentiels :

- Le manque de volonté des autorités politiques du Sénégal à sanctionner les partis politiques qui violent la loi de 1981 modifiée. En effet, même si les agents du Ministère de l'Intérieur n'ont jamais entamé une procédure de dissolution contre un parti politique, ils reconnaissent qu'il existe des partis qui ne déposent pas de bilan financier. Alors que la dissolution est prononcée en principe par décret pris sur la base d'un rapport du ministre de l'Intérieur comme le précise la loi relative aux partis politiques sénégalais.⁴³²
- La source de démotivation des partis politiques à déposer leur bilan financier du fait de l'illégalité et de l'illégitimité du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces comptables à fournir pour le dépôt du bilan financier.

Les occasions de sanction contre la violation de la loi de 1981 sont assez fréquentes et flagrantes que notre interlocuteur du Ministère de l'Intérieur n'est pas en mesure de connaître l'écart existant entre les partis politiques qui déposent régulièrement leur bilan financier et ceux qui ne le déposent pas : **Question** : Pouvez-vous dégager un rapport entre les partis politiques qui déposent leur bilan

⁴³⁰ Il s'agit de la loi n°75-68 du 09-07-75, relative aux partis politiques du Sénégal.

⁴³¹ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KAN), dans son bureau à Dakar-Plateau.

⁴³² Article 4 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée en 1989, relative aux partis politiques du Sénégal.

financier et ce qui ne le déposent pas ? **Réponse :** « Non, je ne sais pas trop. Mais je sais que les grands partis politiques comme l'APR, le parti d'Ousmane Sonko, PS, PUR,....

Par exemple, je sais que l'APR a déposé pour cette année (2017-2018) car c'est moi-même qui ai enregistré son dossier. Mais je ne sais pas si elle l'a toujours déposé dans le passé car je suis arrivé ici en 2018. Et j'ai même d'autres dossiers sur ma table que je n'ai pas encore traités. Comme vous les voyez, ceux-ci ne sont pas encore traités... »⁴³³.

Malgré la réticence des partis politiques sénégalais à respecter le principe de la déclaration des dons et legs, les autorités compétentes n'en font pas toujours une préoccupation. Cependant, elles sont pourtant suffisamment informées des stratégies⁴³⁴ de contournement que les partis politiques ont adoptées pour éviter de faire apparaître toutes les traces de ces dons, legs ou libéralités illégalement obtenus dans leurs documents administratifs.

Parlant du cas malien, nous nous rendons compte qu'en la matière, il reste difficile d'établir une marque de différence entre ces deux pays sous étude. Au niveau du Ministère de l'Administration territoriale, tous les cadres sont unanimes qu'aucun parti politique n'a connu ni avertissement, ni suspension encore moins de dissolution,⁴³⁵ comme si les textes sont bien respectés en République du Mali. Alors qu'en réalité, tout comme au Sénégal, cette loi est très souvent violée par les partis politiques tant dans leurs stratégies de mobilisation des ressources que dans la manière dont ils déclarent leurs données aux organes de contrôle. Dans la pratique, l'espace politique malien a été jalonné de nombreux cas de violation des textes qui auraient dû faire l'objet de sanctions exemplaires pouvant servir de leçon à d'autres formations politiques.

Mais rien n'en a été. Comme les organes de contrôle maliens le savent bien, puisque ce n'est un secret pour personne au Mali, n'importe qui peut venir avec une somme d'argent importante, quelle que soit son origine, et l'investir dans le financement d'un parti politique sans que la section des Comptes de la Cour suprême ne s'en rende compte. Parce que, comme au Sénégal, il suffit de ne pas faire apparaître les fonds illégalement obtenus dans les documents administratifs sous peine d'être épinglé par les organes compétents. Cela a été confirmé par un conseiller de la Section des Comptes de la Cour suprême du Mali, (l'un des organes de contrôle des partis politiques) lors de

⁴³³ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KAN), dans son bureau à Dakar-Plateau.

⁴³⁴ Il s'agit entre autres du système de double compte bancaire dont dispose le parti politique.

⁴³⁵ Article 46 de la Charte des partis politiques du Mali « Les partis politiques reconnus coupables d'infractions peuvent encourir les sanctions suivantes : l'avertissement ; la suspension ; la dissolution ».

notre entretien : **Question :** Si quelqu'un offre cent millions de franc CFA au président d'un parti politique à son domicile, et si celui-ci investit cette somme dans le financement de des activités du parti ; la Section des Comptes de la Cour suprême a-t-elle la possibilité de s'en rendre compte ?

Réponse : « Bien sûr ! Parce que la loi a prévu ça. Et là c'est le cas des dons et legs. La loi dit à ce niveau que si c'est le cas, le parti politique bénéficiaire doit signaler au Ministère de l'Administration territoriale. Et ce Ministère lui délivre un papier, c'est-à-dire un acte administratif qui atteste que le parti a reçu un don, un legs ou une libéralité, et ce papier va accompagner son compte ». ⁴³⁶

Question : La Charte des partis politiques précise que le cumul des dons, legs et libéralités ne doivent pas dépasser les 50% de leurs ressources propres. Est-ce que vous, agents de la Section des Comptes, pouvez contrôler le respect de cette exigence ? Parce que si votre contrôle se fait sur la base des documents fournis par les partis, ceux-ci ne vous présenteront jamais des documents qu'ils ne pourront pas défendre ; donc il y a un problème non ?

Réponse : « En fait, ça c'est une possibilité. Et malheureusement, on ne peut pas contrôler ça. Parce que nous, nous travaillons sur la base des pièces qui ont été produites. Mais ce qu'il faut préciser à ce niveau, c'est que la loi relative aux partis politiques ne nous donne pas la possibilité de vérifier le financement des campagnes présidentielles ou législatives. Aucune disposition de la République ne nous donne l'autorisation de vérifier ça. Notre contrôle porte sur le fonctionnement normal des partis et non des campagnes. Alors que, dans d'autres pays comme la France, les campagnes présidentielles et législatives sont vérifiées ; c'est pourquoi d'ailleurs Nikolas SARKOZY a des problèmes actuellement avec la justice de son pays. Mais au Mali, non, alors que nous devons aller vers ça. Les députés viennent de voter une loi sur l'enrichissement illicite. Mais pourquoi ils n'ont pas voté une loi pour la vérification des comptes des campagnes présidentielles et législatives ? Pourquoi... ? ». ⁴³⁷

Contrairement aux précisions fournies par le conseiller de la Section des Comptes, cet organe de contrôle a la latitude de contrôler, du moins indirectement, les dépenses des campagnes présidentielles et législatives à travers l'exercice de contrôle sur les dons, legs et libéralités. Parce que, la réception des dons, legs et libéralités étant reconnue aux partis politiques par la Charte en vigueur⁴³⁸, ces derniers sont, à leur tour, tenus de déclarer ces types de biens au Ministère de

⁴³⁶ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec A. SOW conseiller à la Section des Comptes de la Cour suprême, à Bamako.

⁴³⁷ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec A. SOW conseiller à la Section des Comptes de la Cour suprême, à Bamako.

⁴³⁸ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali : « En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques.

l'Administration.⁴³⁹ Lorsque les dons, legs et libéralités sont déclarés sans complaisance au ministère de tutelle, celui-ci délivre un reçu en contrepartie. Ce reçu constituant une partie intégrante du bilan annuel que les partis sont appelés à déposer à la Section des Comptes de la Cour suprême, il ouvre ainsi droit à la Section des Comptes de jeter un regard sur le mode de mobilisation partisane quelle que soit la circonstance politique. En effet, selon la Charte, la déclaration des dons, legs et libéralités doivent être faite en période électorale comme en période ordinaire. Donc, de notre point de vue, le laxisme des organes de contrôle face aux contrôles des dons, legs et libéralités s'explique au contraire par un manque de volonté qui ne dit pas toujours son nom. Paradoxalement, les modalités de sanction sont pourtant claires. Ainsi, le chapitre XI de la Charte des partis politiques du Mali fait un étalage des interdictions, sanctions et pénalités applicables aux partis politiques qui enfreindraient la loi. Ainsi au chapitre des interdictions, l'article 45 stipule que : *« les partis politiques ne doivent pas porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public, ainsi qu'aux droits et libertés individuels et collectifs. Il leur est spécifiquement interdit la mise sur pied d'organisation à caractère militaire ou paramilitaire. Aucun parti ne peut se constituer et s'organiser sur une base ethnique, religieuse, linguistique, régionaliste, sexiste ou professionnelle. Tout parti fondé sur une cause ou en vue d'un objet illicite contraire aux lois, aux bonnes mœurs ou qui a pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine de l'Etat est nul et de nul effet »*.⁴⁴⁰

Parlant des sanctions prévues par le législateur à l'encontre des partis politiques qui violeraient la loi en vigueur, l'article 46 précise que : *« les partis politiques reconnus coupables d'infractions peuvent encourir les sanctions suivantes : l'avertissement ; la suspension ; la dissolution »*.

Ainsi, chacun de ces degrés de sanction correspond à une gravité de la violation de la Charte. Et selon l'article 47 de la Charte : *« il peut être infligé la sanction d'avertissement à un parti politique. L'avertissement est prononcé par arrêté motivé du Ministre chargé de l'Administration Territoriale en cas de violation des articles 10⁴⁴¹,*

Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services».

⁴³⁹ Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : *« Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités »*.

⁴⁴⁰ Article 45 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁴⁴¹ Article de la Charte des partis politiques 10 : *« Les partis politiques sont tenus de déclarer dans les trois mois suivants à l'autorité compétente contre délivrance d'un récépissé, tous les changements intervenus dans leur direction ainsi que les modifications apportées à leurs statuts et règlement intérieur. Il en est de même des*

11⁴⁴², 24⁴⁴³, 26⁴⁴⁴ et 27⁴⁴⁵ de la présente loi. En cas de menace à l'ordre public ou d'atteinte à la sécurité des biens et des personnes, le Ministre chargé de l'Administration Territoriale saisit immédiatement la juridiction compétente aux fins de suspension du parti. La suspension fait perdre temporairement à un parti sa capacité juridique. Toutes les activités du parti sont interdites. Les militants du parti ne peuvent, sous peine de poursuites, tenir une réunion. Tous les locaux du parti suspendu sont mis sous scellés jusqu'à la levée de la mesure de suspension. Le parti politique suspendu peut saisir le juge compétent dans les conditions déterminées par la loi ».

La dissolution occupe le sommet des sanctions et l'article 48 de la Charte est plus explicite sur la question : « La mesure de dissolution, dans le cadre des sanctions, frappe les partis politiques reconnus coupables d'atteinte à la souveraineté nationale, à l'intégrité du territoire ou à la démocratie. La dissolution d'un parti intervient lorsque :

- la direction nationale du parti prend des engagements ou signe des accords susceptibles de compromettre la souveraineté nationale ;
- le parti se livre à des manifestations armées ou à des actions terroristes ; - le programme du parti compromet l'unité nationale et l'intégrité du territoire ; - le parti entreprend des actions qui

changements d'adresse de leur siège, des acquisitions ou aliénations de local et des immeubles destinés à leur administration et à l'accomplissement du but qu'ils se proposent. Un état descriptif en cas d'acquisition ou d'aliénation de ces immeubles et locaux doit être joint à la déclaration ».

⁴⁴² Article 11 : « Les modifications apportées aux statuts et règlement intérieur et les changements intervenus dans la direction du parti sont portés sur un registre côté et paraphé par le président du tribunal de 1^{ère} instance ou le juge de Paix à compétence étendue du ressort de son siège.

Les dates des récépissés relatifs aux modifications et changements y sont mentionnées.

La présentation du registre aux autorités administratives ou judiciaires sur leur demande se fait au siège du parti ».

⁴⁴³ Article 24 : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

⁴⁴⁴ Article 26 : « Tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière et un inventaire de ses biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Les documents et pièces comptables doivent être conservés pendant dix ans au moins.

Le délai de conservation commence à la clôture de l'exercice comptable ».

⁴⁴⁵ Article 27 : « Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».

menacent la démocratie. Cette dissolution est prononcée par le Tribunal civil, soit à la requête de tout intéressé, soit à la diligence du Ministère public. Celui-ci peut assigner à trois jours francs, et le Tribunal sous les sanctions prévues à l'article 46, ordonner par provision et nonobstant toute voie de recours, la fermeture des locaux et l'interdiction de toute réunion des membres du parti.

En cas d'infraction aux dispositions des articles 9, 12, 25, 45 et 50, la dissolution peut être prononcée à la requête de tout intéressé ou du Ministère public. Cette dissolution sera publiée par toute voie légale ». « Les partis politiques et les personnes reconnues coupables d'infraction dans le cadre des activités politiques peuvent être assujettis à des pénalités ».⁴⁴⁶ Selon l'article 50 de la Charte : « Tout dirigeant de parti, tout militant de parti qui par ses écrits, déclarations publiques, démarches, incite ou invite les Forces Armées ou les Forces de Sécurité à s'emparer du Pouvoir d'Etat encourt une peine d'emprisonnement de un (1) an à cinq (5) ans et une amende de 500.000 à 1.000.000 de francs sans préjudice de la dissolution du parti concerné ». Cet aperçu général sur les interdictions, sanctions et pénalités prévues par le législateur malien à l'encontre des partis politiques qui violeraient la loi, prouve à suffisance que les autorités compétentes pour la sanction ne manquent pas de moyens légaux pour sanctionner les multiples manquements constatés çà et là. Mais malgré ce dispositif relativement clair, les partis politiques maliens dans leur majorité, avec la complicité des autorités du pays, continuent de violer toujours les principes de mobilisation des ressources sans être inquiétés, comme le montre cet extrait d'entretien :

Question : Est-ce qu'il est possible de parler de financement occulte des partis politiques au Mali ?

Réponse : « C'est en voulant répondre à cette question que le législateur a limité les dons⁴⁴⁷ dans la Charte des partis politiques ».⁴⁴⁸

Question : Si j'apporte cent millions à un parti politique, comment les organes de contrôle peuvent-ils s'en rendre compte ?

Réponse : « Ça dépend de la nature d'aide que vous allez accorder à votre fonds, c'est-à-dire est-ce un don, un legs ou une libéralité ? Cette précision est obligatoire ».⁴⁴⁹

Question : Si c'est sous forme de don, comment les contrôler ?

⁴⁴⁶ Article 49 de la Charte des partis politiques du Mali.

⁴⁴⁷ Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

⁴⁴⁸ Extrait d'entretien du 24/04/2018 (deuxième passage) avec le permanent, chargé des élus et des élections (Seydou DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako-Sogoniko.

⁴⁴⁹ Extrait d'entretien du 24/04/2018 (deuxième passage) avec le permanent, chargé des élus et des élections (Seydou DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako-Sogoniko.

Réponse : « Oui, il y a un formulaire qui s'appelle « Formulaire n°4 », dans lequel les partis politiques précisent la liste des dons, legs et libéralités qu'ils ont obtenu avant de l'envoyer au Ministère de l'Administration territoriale. Et ce document fait partie du Bilan annuel du parti politique concerné ».⁴⁵⁰

Question : Mais, je peux aussi injecter ce fonds dans les dépenses du parti politique sans que la Section des Comptes de la Cour suprême ne s'en rend compte non ?

Réponse : « C'est possible, mais attention aux factures que vous allez fournir aux contrôleurs sinon, vous allez vous faire coincer. Un parti politique peut faire trois (03) meetings mais il peut ne pas justifier tous ces trois meetings dans son bilan. Le contrôle de la Section des Comptes de la Cour suprême est fait sur la base des documents que le parti politique fournit à cet organe de contrôle ».⁴⁵¹ Cet interlocuteur a souligné que c'est l'article 24 de la Charte qui constitue un obstacle à la déclaration franche des dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques maliens : « La déclaration dépend du type de partis politiques. Par exemple, les partis politiques inscrits à l'International socialiste seuls peuvent bénéficier de dons. Mais les partis politiques n'aiment pas déclarer ces dons à cause de l'article 24⁴⁵² de la Charte ».⁴⁵³

Dans cette question de financement des partis politiques, les mêmes hommes politiques sont susceptibles de devenir juge et partie à la fois, surtout lorsqu'il s'agit de faire un projet de loi pour rendre les textes plus rigoureux. De la même manière, en acceptant de sanctionner les partis politiques bénéficiant de sources de financement illégales, ceux qui ne déclarent pas normalement les dons et legs auprès des autorités compétentes ou qui ne déposent pas leur bilan financier, ils s'exposent directement ou indirectement au risque de devenir des victimes dans la mesure où ils sont issus de ces mêmes partis politiques. C'est pourquoi, malheureusement, dans l'histoire politique malienne et sénégalaise, aucun parti politique n'a été sanctionné d'avertissement, ni de suspension encore moins de dissolution à cause de ses sources de financement.

Mais au delà de ce qui précède, quid des preuves suffisantes avant de passer à la sanction ?

⁴⁵⁰ Entretien du 24/04/2018 Chargé des élus et des élections (S. DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

⁴⁵¹ Entretien du 24/04/2018 Chargé des élus et des élections (S. DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

⁴⁵² Article 24 : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

⁴⁵³ Entretien du 24/04/2018 Chargé des élus et des élections (S. DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

B. Le manque de preuves et de moyens suffisants des organes de contrôle

Lorsque les cadres juridiques donnent leur aval en la matière, les organes compétents sont habilités à sanctionner les partis politiques maliens et sénégalais qui ne sont pas en phase avec les dispositions en vigueur. Mais la démarche la plus cohérente et la plus légitime des organes compétents, consiste à avoir au préalable, les preuves indispensables avant toute sanction.

La sanction doit être fondée sur des preuves solides et avérées, sous peine d'être qualifiées d'abus de pouvoir. Si l'établissement de preuves évidentes est obligatoire pour infliger une sanction à un parti politique du fait de son manquement aux textes en vigueur, le Mali et le Sénégal doivent se donner les moyens susceptibles de les établir. Dans les deux pays concernés par notre étude, aucun des partis politiques ne nous a avoué, lors de nos entretiens, avoir usé d'une source illégale de financement dans le cadre de l'organisation de ses activités. Tous évoquent plutôt la cotisation, la vente des cartes de membres, les retombées des activités lucratives, le soutien des cadres du parti, voire l'aide publique de l'État en ce qui concerne le cas malien. Nous avons pu constater qu'à propos du financement illégal, tous les partis politiques se dénigrent les uns les autres à coup de médisance comme si ce sont seulement les autres formations qui fonctionnent dans l'illégalité.

Face à la faible mobilisation généralisée des cotisations de militants, et surtout devant leur refus manifeste d'acheter les cartes de membres, les ressources financières légales des partis politiques s'amenuisent de plus en plus alors que leurs charges augmentent au fil des ans. Dans ces conditions, les présidents de partis peuvent-ils, à eux seul, faire face aux charges exorbitantes et en même temps refuser de prendre les ressources illégales ? Comme réponse, et en faisant surtout un parallèle entre les activités que mènent les partis politiques et leur capacité de mobilisation des ressources, cela s'avère difficile (dans un pays où les organes de contrôle restent défaillants).

De même, les organes de contrôle également se trouvent dans la même difficulté de mobiliser les preuves de l'utilisation de ressources prohibées. Au cours de nos entretiens au Mali comme au Sénégal, beaucoup d'acteurs nous ont livré des informations qui font sens pour nous chercheurs, mais dont la preuve est difficilement mobilisable pour un organe de contrôle crédible. C'est pourquoi nous disposons de beaucoup d'informations dont la vérification reste une équation difficile à résoudre. Le parti politique sénégalais, Bokk Gis Gis, précisait à travers son Chargé de communication qu'il existe des pratiques douteuses dans la mobilisation des ressources des formations politiques : **Question** : Donc, est-ce que cela veut dire que les organes de contrôle ne font pas le boulot ou bien ils n'existent même pas d'organes de contrôle ?

Réponse : « Si ! Il existe des organes de contrôle. Parce que les rapports sont en principe déposés au Ministère de l'Intérieur qui à son tour actionne ses autres directions compétentes qui s'occupent des partis politiques pour qu'elles fassent le boulot. Mais malheureusement, ces directions ne vont même pas vers les partis politiques ; et plus grave encore ces Directions ne maîtrisent même pas les partis politiques car il y a ceux qui n'ont ni siège ni adresse fiables. Donc le problème est plus profond que nous le pensons. Dans l'organisation des partis politiques et surtout dans le rapport entre parti politique et État, le Mali semble être en avance par rapport au Sénégal. Chez nous ici au Sénégal, c'est l'omerta, c'est la non application de la loi en vigueur, c'est la spéculation, il y a trop d'opacités dans les partis, dans les fonds des partis. D'ailleurs on accuse bon nombre de leaders politiques d'amasser des fonds occultes car souvent, le train de vie de certains partis politiques ne nous renseigne pas surtout quand on fait la corrélation entre les ressources générées par les cotisations et le train de vie de certains partis. Donc il y a une nette différence au point que les gens doutent de la provenance de certains fonds».⁴⁵⁴

Sans mettre en cause la véracité de ses allégations, parce qu'elles font sens pour un chercheur écrivant sur le financement des partis politiques comme nous, comment un enquêteur peut-il tabler sur ces propos pour trouver une piste exploitable ? En analysant objectivement les faits, nous remarquons que ce propos se focalise sur l'effet d'une pratique illégale sans savoir ses causes réelles. Il est difficile de concilier les moyens officiels que déclarent les partis politiques et les réalisations qu'ils font. C'est ce qui justifie d'ailleurs le raisonnement du Chargé de communication de ce parti politique. Mais dans des pays comme le Mali et le Sénégal où une bonne partie de fonds en circulation transitant par des réseaux informels, il demeure extrêmement difficile à prouver que l'écart entre les montants officiellement déclarés et les réalisations des partis politiques est dû au financement occulte ou frauduleux.

Nous avons également recueilli, auprès d'un universitaire, une information certes cohérente et convaincante pour un chercheur mais difficilement exploitable par un organe de contrôle crédible. Selon O. SECK, professeur agrégé sénégalais : « le parti au pouvoir trouve lui-même les moyens de son financement : parfois c'est à travers les projets qu'il donne aux militants, parfois c'est à travers aussi le financement des fonds politiques qu'on appelle les caisses noires car chaque autorité dispose d'une caisse noire. Et ces caisses noires sont des fonds politiques destinés à

⁴⁵⁴ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

*financer ou à entretenir la clientèle politique. En plus de la caisse noire, le parti au pouvoir a aussi le financement des élections c'est-à-dire qu'on peut quelque part soupçonner un régime en place de vouloir financer de manière détournée son parti à travers le financement des élections. Par exemple, on peut voter treize ou quinze milliards pour, soi-disant, organiser des élections. Mais ces quinze milliards ne vont pas chez l'imprimeur et tout se planifie à travers les représentants du parti au niveau des départements concernés ».*⁴⁵⁵

Là aussi, sans nous intéresser à la véracité de l'allégation, ces propos ne sont pas attractifs pour le Ministère de l'Intérieur qui est l'organe déclencheur de tout processus de sanction, pour engager une poursuite. Et même si l'on engage une enquête afin d'y voir clair, elle n'aura pas la chance d'aboutir du fait de la fragilité des pistes d'enquête.

Souvent, les acteurs eux-mêmes ont du mal à apporter des preuves de leurs propres propos, malgré qu'ils tiennent à la véracité de ce qu'ils disent. Cela fut le cas de notre entretien avec le président d'un parti politique malien, CPC: **Question :** Est-ce qu'on peut parler de financements occultes des partis politiques au Mali ? **Réponse :** « Beaucoup de partis politiques maliens sont alimentés aujourd'hui par des opérateurs économiques. Parce que pour avoir un marché public au Mali, il faut que l'opérateur économique soit un des bailleurs de fonds d'un parti politique. De l'autre côté, pour avoir une licence d'exploitation au Mali, il faut que tu passes par un parti politique souvent en lui donnant beaucoup d'argent. Cela te permettra non seulement d'avoir la licence que tu veux, mais également de la renouveler en cas de besoin. Il y a même des surfacturations ou des fausses facturations pour justifier des sorties d'argent du trésor public pour aller alimenter des partis politiques. Cette pratique existe au Mali ».⁴⁵⁶

Question : Mais est-ce qu'il existe une collaboration entre les partis politiques et les firmes internationales par exemple ? **Réponse :** « Il y en a, moi je connais par exemple un réseau où les membres te financent beaucoup d'argent ; et si tu deviens ministre ou président de la République tu leur donnes en contrepartie des licences. Il peut s'agir des licences de téléphone, licences d'exploitation des ressources minières, voire celle pour la réalisation des grands travaux. Donc il y a des sociétés internationales et multinationales qui financent des hommes politiques maliens. C'est comme ça que ça marche. »⁴⁵⁷ **Question :** Vous faites allusion à quel réseau ? **Réponse :** « Non je ne vous citerai pas de noms. Comme vous

⁴⁵⁵ Extrait d'entretien du 05/01/2019 à Dakar, dans la salle des Professeurs de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de L'UCAD avec le Pr Ogo SECK.

⁴⁵⁶ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako-Banconi.

⁴⁵⁷ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (Clément DEMBELE) à Bamako.

êtes chercheurs, je vous laisse le terrain pour d'autres enquêtes complémentaires. Mais ce qu'il faut comprendre c'est que, ces sociétés ou firmes internationales sont très puissantes et il est difficile de s'attaquer à elles tout simplement parce que ce sont elles qui t'ont financé. Prenons l'exemple sur la société Orange Mali. Cette société française a passé des années sans payer les impôts, taxes et TVA à l'État malien. Et quand Choquel Kokalla MAIGA, en tant que ministre de la tutelle, a voulu s'attaquer à Orange Mali, il a été relevé de son poste. Il n'a pas été relevé de son poste parce qu'il était incompétent mais tout simplement parce qu'il a voulu réclamer l'argent de l'Etat à Orange Mali »⁴⁵⁸.

Comme au Sénégal, cet universitaire malien, Pr Issa N'DIAYE, pointe un doigt accusateur sur les partis politiques au pouvoir, en les reprochant d'avoir généralement financé leurs activités politiques avec les caisses de l'État : **Question** : Est-ce qu'on peut parler de financements occultes des partis politiques au Mali ? **Réponse** : « *Il y a des financements occultes, ça c'est sûr. Ce n'est pas seulement le financement public qui peut justifier les pratiques d'existence au niveau de certains partis politiques. On sent nettement que ces partis politiques ont une masse d'argent qui vient de quelque part. Les partis au pouvoir, par exemple, tout le monde sait bien qu'ils piquent dans la caisse de l'Etat. Il y a certains opérateurs économiques aussi qui apportent quelque chose aux partis politiques ou qui peuvent être des prête-noms. Donc il y a beaucoup de choses qui se trouvent dans notre pays-là, même en Europe »⁴⁵⁹. Même si le raisonnement est cohérent et surtout convaincant, le défi de trouver la preuve reste problématique. Si le fait de vivre des cotisations doit être un objectif affiché et proclamé par les formations politiques, seule garantie de leur indépendance⁴⁶⁰, ceux du Mali et du Sénégal sont mal partis car leurs ressources internes restent toujours dérisoires face aux enjeux politiques. Face à leur capacité financière limitée, ils sont tentés de recourir à des ressources illégales, toute chose qui sape le fondement de la moralisation des espaces politiques. Le résultat de toute recherche scientifique comme la nôtre n'a de sens que lorsqu'il s'adosse à une preuve concrète. Nous risquerons de défier ce principe car certains partis politiques vivent souvent de ressources prohibées sans qu'il ne soit possible de les prouver. Parce que, pour le démontrer « *encore faudra-t-il en avoir connaissance, ce qui est particulièrement difficile lorsqu'il s'agit des fonds secrets ou de fonds étrangers »⁴⁶¹. L'absence de preuves ne met**

⁴⁵⁸ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (Clément DEMBELE) à Bamako.

⁴⁵⁹ Extrait d'entretien du 27/12/2017 à Bamako-Faladjè- avec le Pr Issa N'DIAYE, ancien ministre et l'Universitaire.

⁴⁶⁰ KRAEHE, *Op. Cit.*, p.26.

⁴⁶¹ KRAEHE, *Op. Cit.*, p.28.

nullement en cause le bienfondé de l'existence des pratiques malsaines mises en exergue. Si l'écart entre les cadres théoriques et les réalités vécues sur les terrains s'avère considérable, ses conséquences sur la consolidation démocratique ne sont pas à négliger.

Section II : Les conséquences de la controverse entre la théorie et la pratique

Dans le cadre du financement des partis politiques, les législateurs sénégalais et maliens ont pris la précaution d'encadrer cette question afin de moraliser leur espace politique. Les lois n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali et celle n° 81-17 du 6 mai 1981 relative au partis politiques sénégalais, s'inscrivent dans cette logique de moralisation. Mais la mise en œuvre de ces dispositifs a mis à nu toutes les difficultés liées à la gestion de la question de financement des partis politiques. En effet, hormis les limites intrinsèques aux lois elles-mêmes, le défi de leur application stricte reste non relevé. Le déficit de l'application des dispositifs en vigueur a eu comme conséquence la menace de la démocratie interne des partis politiques (Paragraphe I) et le risque accru de leur financement occulte dans les pays sous étude (Paragraphe II). Cet état de fait a ainsi impacté l'espace politique du Mali et du Sénégal à telle enseigne que certains citoyens se demandent si les lois ci-dessus évoquées ont finalement une utilité.

Cette interrogation a tout son sens dans la mesure où les acteurs concernés parviennent à contourner, avec un effort sans efforts extraordinaire, les textes en vigueur sans être inquiétés. Or en démocratie, le chef doit être au service des causes voulues par la majorité, que sont les mandants. D'ailleurs pour Maxime Bruno AKAKPO, « *un bon chef doit aussi pouvoir sanctionner sans états d'âme les déviances dans la gestion des ressources confiées, y compris à ses collaborateurs. Il a le devoir de rechercher et de travailler avec les meilleurs hommes, les citoyens les plus vertueux. Le bon chef a de bons collaborateurs et le mauvais chef a de mauvais collaborateurs. Un bon chef n'est pas un maître absolu au point de se considérer comme le propriétaire des choses qui ne lui appartiennent pas* ». ⁴⁶²

⁴⁶² MAXIME BRUNO AKAKPO : Démocratie financière en Afrique occidentale francophone, Cotonou-Bénin, Les cocotiers, 2015, p.40.

Paragraphe I : La menace de la démocratie interne au sein des partis politiques

Dans cette partie, nous partirons du postulat selon lequel les sources de financement classiques et légales des formations partisans, telles que exploitées, ne permettent plus aux partis politiques de financer convenablement leurs activités politiques. L'augmentation du coût de la vie en général et les charges des partis politiques en particulier, en sont les causes essentielles. Face à cette situation où le « carnet de commandes » des partis politiques diminue alors que leurs charges augmentent, les voies de recours de nombreux partis politiques, pour combler ce vide financier, restent l'apport de leur président ou celui de quelques leaders (membres du Bureau Politique National), voire même les sources prohibées par les textes. Contrairement aux esprits des statuts et règlements intérieurs qui prônent la participation active des militants à la prise de décision de leur parti politique, le constat au sein de plusieurs formations politiques sénégalais et maliens est tout autre. Car sont les instances dirigeantes des partis - notamment le président - qui se chargent du financement des activités des partis politiques devant des milliers qui se réclament de militants ou sympathisants. Elles choisissent souvent, sans base consensuelle, des candidats aux législatives ou communales au nom du parti (à la grande surprise de tout le monde). Cela a pour conséquence d'exclure les militants de base les plus réputés et dynamiques qui avaient toutes les chances de gagner la confiance et le suffrage des électeurs. De même cette pratique favorise le parachutage des personnes intruses (qui ne sont pas connues par les militants et/ou sympathisants, ou ne disposant pas d'attache réelle avec le parti) ayant de grands moyens financiers.

Devant cette situation difficilement supportable, les militants authentiques délaissés (pour reprendre le terme de El Hadji Omar DIOP)⁴⁶³ par la direction du parti politique entrent souvent en dissidence et créent soit une liste parallèle soit s'adonnent à la transhumance politique ou à l'abstinence pendant le jour du vote. El Hadji Omar DIOP semble avoir la meilleure formule pour décrire cet état de fait : *« en violation des dispositions statutaires, la direction du parti se livre à un jeu lourd de conséquences pour la stabilité et la cohésion du parti. Ce qui est souvent dénoncé comme rébellion par la direction n'est que la réponse devant l'irrespect de la démocratie interne au parti. La discipline partisane ne saurait étouffer des pratiques qui sont aux antipodes de la démocratie. La plupart des partis politiques sénégalais fonctionnent sur des bases anti-*

⁴⁶³ El Hadji Omar DIOP : Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme, Dakar, CREDILA, 2011, p.252.

démocratiques, faisant ainsi du leader et de son entourage qui constituent la direction une instance souveraine aux décisions incontestées. Une véritable dictature partisane s'instaure de facto ».⁴⁶⁴

Pourtant, en matière de financement des partis politiques, R. KRAEHE a tiré la sonnette d'alarme pour mettre en exergue l'utilité de la limitation des ressources des partis politiques, car « le but d'une limitation des ressources sera de faire respecter la démocratie interne du parti par une limitation du financement individuel, et la démocratie dans l'État par une limitation du financement privé global »⁴⁶⁵. R. KRAEHE va plus loin, d'ailleurs, dans sa théorie en parlant d'un plafonnement dans les financements individuels : « Aussi, certains législateurs ont estimé qu'il fallait préserver la démocratie interne des partis par la fixation d'un plafond au financement individuel. La démocratie au sein d'un parti politique ne peut aller de pair avec un financement fondamentalement inégalitaire ».⁴⁶⁶ Cette mise en garde ne semble pas être respectée au Mali et au Sénégal, et les cadres des partis politiques ainsi que leurs "partenaires inavouables" détiennent toujours le monopole du financement de beaucoup de partis et celui de la décision les concernant, mettant ainsi en parenthèse la démocratie interne de leur formation partisane.

Le non-respect des statuts et règlements en vigueur et surtout l'implication démesurée des leaders ou cadres des partis politiques dans la mobilisation des ressources, ont largement suffi pour secouer les jalons de la démocratie interne des partis politiques. Partant de ces constats, nous pouvons affirmer que l'histoire a fini par donner raison à M. DUVERGER selon qui : « l'organisation des partis repose essentiellement sur des pratiques et des habitudes non écrites ; elle demeure presque entièrement coutumière. Les statuts et les règlements intérieurs ne décrivent jamais qu'une faible partie de la réalité, quand ils décrivent la réalité : car ils sont rarement appliqués de façon stricte. D'un autre côté, la vie des partis s'entoure volontiers de mystère : on n'obtient pas facilement d'eux des renseignements précis même élémentaires. On est ici dans un système juridique primitif, où les lois et les rites sont secrets, où les initiés les dérobent farouchement à la vue des profanes. Seuls les vieux militants du parti connaissent bien les détours de son organisation et les subtilités des intrigues qui s'y nouent. Mais ils possèdent rarement un esprit scientifique qui leur permette de conserver l'objectivité ; et ils ne parlent pas volontiers ».⁴⁶⁷

⁴⁶⁴ E. O. DIOP, *Op. Cit.*, pp.252-253.

⁴⁶⁵ KRAEHE, *Op. Cit.*, p.57.

⁴⁶⁶ KRAEHE, *Op. Cit.*, pp.58-59.

⁴⁶⁷ DUVERGER, *Op. Cit.*, pp. X-XI.

Nous sommes d'avis que les militants des partis politiques au Mali et au Sénégal ne cotisent pas à la hauteur des enjeux. Et les raisons sont nombreuses et variées. Même si les raisons fondamentales peuvent varier d'un pays à un autre – du fait de leur histoire ou trajectoire politique – celles qui recueillent l'unanimité dans les pays sous étude, voire dans la sous-région, est la défaillance des partis politiques à convaincre leurs militants et le manque de moyens de ces derniers. C'est pourquoi Virgile A. AKPOVO stigmatisait le faible revenu des militants en ces termes: « *le financement du parti doit se faire sur la base des cotisations statutaires mais du fait que la majorité de nos militants sont des jeunes diplômés sans emploi ou des paysans ou artisans aux revenus maigres, les activités du parti sont financées essentiellement par des suscriptions circonstanciées de quelques membres du parti qui ont les moyens de faire des sacrifices financiers en même temps que les autres camarades acceptent de s'investir physiquement pour la cause du parti* »⁴⁶⁸.

Selon une étude réalisée en mars 2005 par RADI, CERAP et NDI au Sénégal sur le financement des partis politiques, l'avis de 19% des acteurs de la société civile précise que les leaders des partis politiques supportent les principales sources de financement des partis politiques à cause du manque de cotisation des militants⁴⁶⁹. Au contraire, toujours selon la même source, « *le plus souvent, ces militants désirent même que leur parti ou leader les prenne en charge durant l'organisation d'activités politiques* ». ⁴⁷⁰ Ces constats sont d'autant plus pertinents que la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali soulignait dans son rapport annuel de l'exercice 2012 que : « *Aussi d'une manière générale, la juridiction financière a remarqué [...] la faiblesse de la mobilisation des produits propres ; ils représentent 22,76% du montant total des ressources des Partis Politiques qui est de 1.915.346.411 FCFA* ». ⁴⁷¹

Ces multiples argumentaires ci-dessus mis en exergue, nous servent de jalons solides pour mettre en cause l'effectivité de la démocratie interne au sein des différentes formations politiques. Ce manque de démocratie interne se manifeste au sein des formations politiques par la soumission et la subordination des militants aux vœux des « bailleurs ». Sur cette question, la remarque de l'étude précédemment citée est plus illustrative : « *...ce qui explique que les renouvellements des instances de base se font la plupart du temps suivant la volonté du chef de parti. Pour ces mêmes*

⁴⁶⁸ KUMADO, *Op. Cit.*, P. 92.

⁴⁶⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, P. 28.

⁴⁷⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; *Op. Cit.*, p.29.

⁴⁷¹ République du Mali. Un Peuple - Un But - Une FOI. COUR SUPREME DU MALI, SECTION DES COMPTES Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012, novembre 2013, p.290.

*19%, un financement du leader et/ou des cadres qui gravitent autour de lui, introduit des rapports de soumission, de subordination, de dépendance, incompatibles avec un engagement démocratique dès lors que le parti est financé par un seul individu. Il y a suppression de toute forme d'égalité en termes de prise de décision, de responsabilité au sein du parti ».*⁴⁷²

La main qui donne étant toujours au-dessus de celle qui reçoit, les militants de nombreux partis politiques continuent de briller au sein de leur formation politique, par leur soumission aux cadres qui financent les activités des partis. Les ‘‘candidatures naturelles’’ ou les présidents ‘‘naturels’’ de certains partis politiques constituent le symptôme d’une absence de démocratie au sein de certaines formations politiques. Au Mali, depuis leur création, des partis politiques comme la SADI, le MPR, le CNID/FYT, le RPM, l’URD, les FARE, le PARENA etc., n’ont connu que les mêmes présidents à leur tête et aussi les mêmes candidats aux élections présidentielles ; même si au niveau du RPM la donne a légèrement changé depuis l’arrivée de Ibrahim Boubacar KEITA au pouvoir. Le paradoxe est que, tous les dirigeants de ces partis politiques revendiquent le changement au sommet de l’Etat alors qu’au sein de leur formation politique, ils refusent l’alternance. Mais quel paradoxe ? C’est la même chose pour le Sénégal où des partis politiques comme le PDS (jusqu’en 2019), l’AFP..., n’ont connu qu’un seul président depuis leur création. Le renouvellement de l’équipe dirigeante du PDS, survenu en août 2019 est une parfaite illustration de la menace de cette démocratie interne au sein des partis politiques. Le Parti socialiste, avec la présidence relativement logue d’Ousmane Tanor DIENG, n’est pas, non plus, le meilleur exemple en termes d’alternance.

Dès lors, il reste plus que jamais incontestable que les organisations qui constituent l’instrument essentiel de la quête et du maintien de la démocratie dans les différents pays ont violé le pacte sacré en leur sein. Dès lors, l’histoire donne raison à Mandiaye GAYE selon qui « *l’application de la démocratie à tous les niveaux, tant au sein des partis politiques que dans les organisations de masse en général, est devenue un véritable problème récurrent* ». ⁴⁷³

Ce manque de démocratie interne au sein des partis politiques maliens et sénégalais n’est pas sans conséquence. Il a d’abord sérieusement impacté le rapport entre les partis politiques et leurs bases (A); mais également la crédibilité des leaders politiques (B).

⁴⁷² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; Op. Cit., p.29.

⁴⁷³ Cité par Toumany MENDY dans son ouvrage intitulé : Politique et puissance de l’argent au Sénégal. Les désarrois d’un peuple innocent, Paris, L’Harmattan, 2006, p. 129.

A. L'éloignement des partis politiques de leurs bases

Selon certains analystes, « *les partis étroitement liés à leurs militants ont de plus grandes chances de bien remplir leur rôle. Les partis doivent donc être encouragés à cultiver leurs relations avec leurs membres à la base, y compris grâce à des efforts de collecte de fonds auprès des membres* ». ⁴⁷⁴ Le rapport constant entre les partis politiques et leurs bases constitue un élément déterminant dans leurs luttes quotidiennes pour la conquête et l'exercice du pouvoir. Fort de ce constat, le plan d'implantation des partis politiques exige des bureaux à tous les niveaux du territoire national : le niveau national, régional, cercle ou départemental. Les partis politiques vont plus loin en s'intéressant au niveau communal, villageois, voire au niveau hameau, sans oublier la diaspora. Théoriquement, chaque niveau devait être en mesure de prendre l'essentiel de leurs dépenses en charge ; à travers bien sûr des cotisations, dons, libéralités et legs de leurs militants ou sympathisants (selon les cas). Cette contribution de tous les échelons au financement de leur parti politique rapprochait les militants et sympathisants de leur formation partisane. Du coup, chacun acquérait ainsi le statut de militant ou de sympathisants actifs et incontournables pour la prise de toute décision engageant le devenir du parti politique. Il s'agit des décisions comme le choix de candidat du parti pour les élections à venir, l'élection du président du parti ou sa révocation, le renouvellement des instances dirigeantes du parti ou leur révocation. Les militants et sympathisants doivent être consultés également pour toute question de ralliement à une autre formation politique ou de soutien à un autre candidat à l'approche ou lors d'une consultation électorale. Cela débouche sur une prise de décision relativement collégiale et inclusive, qui est gage de la stabilité de la démocratie interne de toute association. Parce que, chaque membre des familles politiques aura en ce temps, le sentiment d'être impliqué dans la gestion de son parti politique. La proximité des partis de leurs bases est également une source d'engouement et de motivation de ces militants à s'acquitter de leurs cotisations ou contributions. Si ce principe est l'idéal d'une organisation auquel chaque parti politique devait s'identifier, force est de constater que, malheureusement, la donne a changé et rien ne se passe comme prévu.

Parce que les militants et/ou sympathisants censés alimenter les caisses partisans ne sont plus déterminés à honorer leur engagement formel, en violation flagrante des textes internes de leur parti politique. Les causes de cet état de fait ont pour noms essentiels, le manque de moyens des

⁴⁷⁴ RADI et NDI: Le financement des partis politiques en Afrique. Séminaire interactif de restitution des résultats provisoires : les 14 et 15 décembre 2004 à l'ENEA, Dakar, Sénégal, p. 8 (annexe).

militants et/ou sympathisants, le manque d'engagement et de conviction politiques des militants et/ou sympathisants, l'incapacité manifeste des partis politiques à convaincre leurs militants et/ou sympathisants à s'acquitter de leurs devoirs partisans, sans oublier bien sûr le comportement moins démocratique souvent de certains présidents de partis de nature à décourager toute contribution... Face aux refus des militants ou sympathisants de financer les partis, un groupe restreint des dirigeants, très généralement le président ou quelques membres des bureaux politiques nationaux (voire les opérateurs économiques) viennent au secours des partis pour compenser les vides financiers engendrés par les militants et sympathisants. Bien que leur apport courageux soit salubre pour la survie des partis politiques, il faut noter qu'il se fait au détriment des droits des militants et sympathisants. Même si tous les partis politiques ne procèdent pas de la sorte, il faut signaler que c'est une situation qui a fortement contribué à éloigner certains partis politiques de leurs bases. Il s'en suit alors, et cela de façon inquiétante, que les dirigeants politiques cessent de consulter les militants et sympathisants sur toutes les questions engageant la vie des partis comme le choix des candidats (présidentielles, législatives, départementales, voire communales) pour lesquels ils sont appelés à mobiliser des électeurs. Il arrive souvent que les candidats imposés aux militants et sympathisants ne fassent pas l'unanimité au sein de la formation politique. Mais, étant donné qu'ils sont le choix des 'bailleurs', la base n'a pas d'autres choix que de se plier aux ordres de l'équipe dirigeante (donc minoritaire) du parti. Ce type de problème survient également lorsqu'un parti éprouve le besoin de se rallier à une coalition, à l'approche d'une consultation électorale. Le parti politique malien – YELEMA – qui a connu en août 2019, une défection, car à en croire certains démissionnaires, le président du parti⁴⁷⁵, et ancien premier d'IBK, ne se préoccupe pas de la gestion inclusive du parti. En d'autres termes, l'ancien premier ministre ne consulte pas, ou consulte rarement la base avant de prendre toute décision qui engage le parti YELEMA. L'exemple concret qu'ils ont évoqué est son accompagnement du candidat du parti RPDM (Dr Cheik Modibo DIARRA) à l'élection présidentielle de 2018 alors que la base du parti dans sa majorité souhaitait présenter son candidat au lieu d'aller à la coalition. A l'occasion également du renouvellement des instances dirigeantes des partis politiques, le choix des responsables se fait sur la base du degré leur d'implication aux contributions au détriment des qualités morales et intellectuelles. Si les qualités intellectuelles et morales sont compromises par la nature du choix de ces candidats, cela est un signal fort à l'endroit des militants qui pensent

⁴⁷⁵ Il s'agit de l'ancien premier ministre Moussa MARA.

avoir le droit de donner leur point de vue sur toute question fondamentale de la formation politique. Nous pouvons en déduire que les cadres de nombreux partis politiques sont ainsi devenus autoritaires au sein des structures censées être des lieux d'émergence de la démocratie et d'apprentissage de la bonne gouvernance. Cela dénote l'existence d'une contradiction entre les missions des partis politiques et les moyens qu'ils utilisent dans le cadre de la réalisation de leurs activités. Une étude réalisée au Sénégal en 2005 sur « *le financement des partis politiques* », a révélé que les leaders des partis politiques sénégalais assurent à hauteur de 60 à 90% des dépenses de leur formation. Nous avons pu constater que 54% des partis politiques rencontrés au cours de l'étude, déclarent que les apports financiers des leaders constituent l'essentiel de leur budget⁴⁷⁶. Cette étude sur *le financement des partis politiques* va plus loin en précisant que la : « [...] prépondérance du leader pose le problème de la démocratie interne au sein des partis. En effet pour de nombreux leaders, le parti qu'ils dirigent ne fonctionne que grâce à eux. Par conséquent, les décisions au sein de ces formations politiques sont souvent prises selon le bon vouloir du leader. »⁴⁷⁷ Cette pratique donne raison à William Henry Seward, ancien Secrétaire d'Etat américain, pour qui : « un parti politique constitue en un sens, une compagnie à capital par actions au sein de laquelle ceux qui contribuent le plus, dirigent les opérations et prennent les décisions. Cette vision, pour exagérée qu'elle soit sans doute, a le mérite de révéler les dangers qui peuvent guetter un parti politique comme tout autre groupement humain d'ailleurs : l'oligarchie. La démocratie au sein d'un parti politique ne peut pas aller de pair avec un financement fondamentalement inégalitaire. Les "partis électoraux" ont bien plus de peine à lutter contre "les tendances oligarchiques" que les partis d'adhérents" pour lesquels les cotisations régulières de nombreux membres représentent un apport financier et un apport en services importants ».⁴⁷⁸

Est-ce à dire qu'il faut mettre fin aux cotisations des militants ? Pour le Professeur Eschenburg « que des catégories de cotisations existent, c'est tout à fait normal, nous l'avons dit. Ce qui ne l'est pas, c'est que des avantages soient accordés à des donateurs occasionnels et puissants qui cherchent pratiquement à réaliser « un bénéfice » grâce au pouvoir financier qui « peut être utilisé à toutes fins » alors que le parti ne peut tolérer qu' « un pouvoir politique strictement finalisé par le service qu'il doit à la collectivité ».⁴⁷⁹

⁴⁷⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; Op. Cit., p.27.

⁴⁷⁷ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; Op. Cit., p.27.

⁴⁷⁸ Cité par KRAEHE, Op. Cit., p. 57-58.

⁴⁷⁹ Cité par KRAEHE, Op. Cit., p. 58.

Cela prouve à suffisance que la place qu'occupent les leaders dans le financement de leur formation politique est fondamentale à telle enseigne que certains militants n'hésitent plus à dire que « *dans notre parti, il y a une seule constante qui est le secrétaire général et que les autres sont des variables* »⁴⁸⁰. Si la seule constante dans le parti politique reste son secrétaire général, ce dernier répond ainsi à tous les critères pour être le candidat à vie du parti pour les élections, qu'elles soient présidentielles ou législatives. L'étude de RADI, CERAP et NDI nous donne raison à propos du caractère inamovible des leaders de partis surtout sénégalais lorsqu'elle évoque que : « *c'est ainsi qu'au Sénégal, la plupart des partis politiques n'ont jamais changé de candidat depuis leur création. C'est la même personne qui est proposée comme tête de liste lorsqu'il s'agit d'élections législatives et c'est aussi elle qui est investie lors d'élections présidentielles* ».⁴⁸¹

Les dirigeants des partis politiques dont les comportements ne s'accordent difficilement avec les principes démocratiques, sont-ils crédibles pour être candidats d'un parti et éventuellement devenir des élus dans un pays ?

B. La crédibilité contestable des leaders partisans

Nous entendons par leader crédible, tout dirigeant ou tout candidat d'une formation politique qui est digne de confiance et qui mérite d'avoir la confiance des électeurs. Il s'agit d'un leader fiable auquel les électeurs peuvent se fier, en qui ils peuvent avoir confiance en termes de loyauté, de compétence, d'équité et de sens de responsabilité. Un leader qui répond à ces critères mérite d'occuper des postes de responsabilité dans un pays, qu'ils soient électifs ou nominatifs.

Mais malheureusement, certains dirigeants de partis politiques maliens comme sénégalais, ne se soucient pas de ces principes dans le cadre de la gestion des formations dont ils ont la responsabilité. Ce comportement contestable chez certains leaders politiques se justifie essentiellement par le fait que les partis politiques finissent par devenir très distants de leurs bases. La contribution qui permettait aux militants d'avoir un droit de regard (donc de contestation) au sein de leur formation politique n'étant plus assurée correctement, ces derniers se voient alors dans l'obligation d'accepter ou de subir toutes les décisions prises dans le parti ou les orientations imposées par le leader. Ainsi, lorsqu'ils prennent en charge la quasi-totalité des dépenses, les leaders politiques ou un groupe restreint de cadres du parti se permettent d'agir en dictateur en s'arrogeant tous les pouvoirs et toutes les prérogatives au sein de leur formation politique. Cette

⁴⁸⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; Op. Cit., p.27.

⁴⁸¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; Op. Cit., p.28.

posture est plus remarquable lorsqu'il s'agit d'une prise de décision décisive au nom du parti : le renouvellement du Bureau politique national, le choix du ou des candidats (es) à des élections générales, choix d'aller aux élections présidentielles à titre individuel ou en coalition, etc. Ces différents aspects doivent, en principe, être décidés par les organes décisionnels des partis politiques après consultation de la base. Mais dans la plupart des cas, la voix des militants ne peut pas contredire celle du président du parti du fait des rôles (prise en charge du parti) qu'il joue au sein du parti. Pourtant, les militants maîtrisent très généralement, mieux que leurs dirigeants, la réalité du terrain politique à l'intérieur du pays. Quand bien même ils ont une connaissance approfondie des forces et faiblesses du parti dans les circonscriptions électorales, les propositions et recommandations qu'ils font sur la base de ces constats ne sont pas prises en compte par l'équipe dirigeante. C'est ce qui arrive la plupart du temps à l'occasion des renouvellements de bureau politique national où le poste de président ou de secrétaire général (selon les cas) ne connaît pas généralement de concurrents. C'est très généralement sur la base des consignes du président ou du secrétaire général que les candidatures pour les différents postes, sont déposées. La nomination de Karim WADE⁴⁸² au poste de secrétaire général national Adjoint au sein du PDS en août 2019 est une parfaite illustration de la "dictature" au sein de certaines formations politiques. Au Mali comme au Sénégal, d'innombrables partis politiques n'ont présenté, jusque-là, que le même candidat à l'élection présidentielle depuis leur création. C'est le cas au Mali des partis politiques comme le CNID/FYT, la CENAS-FASO HERE, YELEMA, l'URD, le MPR, le PARENA, le CODEM, le RPM, le PIDS, les FARE, SADI... Cette même pratique est de mise au Sénégal. En effet, le PDS a toujours connu un "candidat naturel" comme à l'AFP où Moustapha NIASS reste plus que jamais le maître absolu de la formation politique. Au cours de nos entretiens sur le terrain, nous avons constaté que la "candidature naturelle" est décriée presque par tous les acteurs que nous avons rencontrés. Nous présentons ci-dessous quelques extraits d'entretiens qui résument les points de vue des acteurs sur la question :

Question : Quel est votre point de vue sur la question de candidature naturelle au sein de certaines formations politiques ? **Réponse :** « *Oui c'est vrai, dans certains partis politiques maliens les candidats aux élections présidentielles sont toujours les mêmes personnes. C'est le cas souvent*

⁴⁸² Il faut préciser que, jusqu'ici, Karim Wade était un simple militant du Pds non investi d'une quelconque responsabilité. Il vient d'être catapulté n°3 du Pds, en tant que secrétaire général national adjoint (Sgna) chargé de l'organisation, de la modernisation et de l'élaboration des stratégies politiques. Cerise sur le gâteau, il n'est entouré, dans le nouvel organigramme, que de responsables qui lui sont fidèles.

*pour même les élections législatives. Bon..., comme ce sont elles-mêmes qui ont créé leur parti politique, personne ne peut s'opposer à leur candidature. Mais cela constitue quand même, au sein des partis concernés, une menace grave à leur démocratie interne ».*⁴⁸³

Les mêmes observations nous ont été exprimées au niveau du parti ADEMA/PASJ où notre interlocuteur met en exergue le paradoxe qu'on peut constater chez les candidats naturels qui s'évertuent de prôner l'alternance et la bonne gouvernance au sommet de l'Etat tout en restant le candidat de tout le temps au sein de leur parti politique : **Question :** Les ''candidatures naturelles'' que nous constatons au sein de certains partis politiques maliens sont-elles un bon signe pour la démocratie interne des partis politiques ?

Réponse : *« C'est une question fondamentale que vous me posez ainsi. C'est qui le candidat naturel ? C'est le président des partis politiques ! Mais au sein du Parti ADEMA-PASJ, nous avons interdit la candidature naturelle. Car, ce n'est pas parce que tu es président d'un parti politique, que tu es automatiquement candidat de ce parti aux élections. Mais dans les autres partis politiques, les candidats naturels sont les présidents de leur parti. Et le problème qui se pose est que ceux qui se battent pour l'alternance au sommet de l'Etat, tels que Me Mountaga TALL, Tieble DRAME..., sont toujours présidents de leur parti politique depuis leur création. En fait, il n'y a pas d'alternance au sein de leur parti politique, et ils veulent l'alternance au sommet de l'Etat. Mais l'ADEMA-PASJ a eu plusieurs présidents, c'est pourquoi il y a alternance dans ce parti. Et c'est ça la démocratie car, il n'y a pas de démocratie sans alternance. Mais je dois souligner que je ne suis pas contre le principe selon lequel, le président d'un parti politique soit désigné candidat du parti pour une élection présidentielle. Au contraire, il faut que le président du parti soit le candidat naturel de ce même parti ; mais à condition que le président ne soit pas toujours le même pendant trente ans, ce qui n'est pas normal. Parce qu'avec l'instauration des primaires à l'ADEMA-PASJ, depuis qu'on a dit que le président du parti n'est pas nécessairement le candidat du parti, cette formation politique ne s'est plus stabilisée. Cette instauration même des primaires à l'ADEMA-PASJ, était un complot contre IBK (Ibrahim Boubacar KEITA⁴⁸⁴) qui était le président du parti à l'époque. Parce que les Rénovateurs avaient dit qu'ils ne sont pas d'accord à ce que le président du parti soit le candidat de l'ADEMA-PASJ pour l'élection à venir.*

⁴⁸³ Extrait d'entretien du 26 juillet 2017 avec le secrétaire permanent du parti MPLUS RAMATA (Bocar DOUMBIA), au siège du parti à Bamako-Faladjè.

⁴⁸⁴ Précisons qu'en cette période, Ibrahim Boubacar KEITA était le président de l'ADEMA-PASJ avant de créer son propre parti politique (le RPM) en juin 2001.

*Et dans la foulée, ils ont demandé l'instauration du primaire à l'ADEMA-PASJ. C'est pourquoi IBK est parti de l'ADEMA-PASJ. C'est ce même primaire qui a justifié le départ de Soumaïla CISSE de l'ADEMA-PASJ. Parce qu'après le primaire, Soumaïla CISSE a été déclaré gagnant. Mais le camp adverse a dit qu'il ne le reconnaît pas comme candidat de l'ADEMA-PASJ, et il a voté contre lui lors de l'élection présidentielle. Et dès lors la mésentente était restée entre les deux camps, et les mêmes causes ont fini par produire les mêmes effets. Depuis qu'on a instauré les primaires à l'ADEMA-PASJ, on a tué le parti. Même le Parti Socialiste en France, ce sont les primaires qui l'ont explosé »⁴⁸⁵. Si au Sénégal, les apports financiers des leaders de partis politiques couvrent à eux seuls les 60 à 90% des dépenses des partis, ceux-ci acceptent difficilement de laisser, au cours des discussions internes de leur parti, le dernier mot aux militants qui cotisent peu ou pas. Parce que, la nature humaine est toujours tentée de réclamer, quelle que soit la structure ou l'organisation qu'elle fréquente, l'équivalent de son effort fourni (qu'il soit matériel, financier ou moral). Ne dit-on pas au Sénégal, en Wolof que : « *kou ambe sa sankhal ambe sa soutoura* » (celui qui détient tes ressources détient ta dignité), ou encore, toujours dans le même ordre d'idée « *Balla ngaye goré da ngaye gore thi dara* » (on ne peut être magnanime que si l'on s'appuie soi-même sur quelque chose ou quelqu'un, ou encore on est toujours redevable à son mentor)⁴⁸⁶. Au sein de leur formation, le comportement de beaucoup de leaders partisans reste conforme à ce postulat. Cela dénote qu'ils sont les seules constantes au sein de leur partis , et les militants et sympathisants, les variables. Par contre, en parlant du choix des dirigeants politiques, Maurice DUVERGER précise qu'« officiellement les dirigeants des partis sont presque toujours élus par les adhérents et pourvus d'un mandat assez bref, suivant les règles démocratiques. Seuls, les partis fascistes répudient ouvertement ce procédé et lui substituent la nomination par en haut : les dirigeants subordonnés sont choisis par le chef suprême du parti ; celui-ci – qui s'est désigné lui-même - demeure en fonction toute sa vie ; la cooptation sert à nommer son successeur ».⁴⁸⁷*

Même si d'aucuns expliquent ce caractère inamovible des leaders par leur légitimité charismatique ou traditionnelle, les résultats de nos recherches (entretiens...) nous donnent d'autres informations supplémentaires. Ces raisons supplémentaires sont : les apports considérables – en termes de

⁴⁸⁵ Extrait d'entretien du 19/07/2017 à Bamako, dans son bureau à l'Assemblée nationale du Mali, avec un cadre de l'ADEMA-PASJ (Makan Moussa SISSOKO), universitaire, et conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale.

⁴⁸⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience ; *Op. Cit.*, p.27.

⁴⁸⁷ DUVERGER *Op. Cit.* p. 161.

moyens financiers et matériels - des leaders dans le fonctionnement de leur parti politique. Sinon, au sujet du charisme, nous estimons que, jusqu'à preuve du contraire, les leaders inamovibles ne sont pas les seuls à disposer des caractères charismatiques. Ils ne sont pas, non plus, les seuls à être intellectuellement ou moralement plus aptes pendant plusieurs décennies au sein de leur formation politique. Un cadre d'un parti politique malien - UDD - nous a livré une confidence qui nous réconforte dans notre position. En parlant des "candidats naturels" au sein des partis politiques, ce commis de la vie politique malienne précisait que : « *chez nous, au sein de l'UDD, c'est le Congrès qui investit le candidat. Mais il ne faut pas se voiler la face ; la position financière du parti compte beaucoup dans une compétition électorale. Donc, si le candidat ne peut même pas financer ou payer la caution, c'est très compliqué. Donc il faut que le candidat ait de l'argent ou des relations lui permettant d'avoir de l'argent. Sinon, c'est compliqué* ». ⁴⁸⁸

Ce qui prévaut dans certains partis politiques sénégalais et maliens relève d'un abus de pouvoir de la part des leaders. Même si William Henry Seward, secrétaire d'Etat américain au milieu du XIX^{ème} siècle, pense qu'un « [...] *parti politique constitue en un sens une compagnie à capital par actions au sein de laquelle ceux qui contribuent le plus, dirigent les opérations et prennent les décisions* » ⁴⁸⁹ ; nous estimons au contraire que la démocratie au sein d'une formation politique ne rime pas avec un financement fondamentalement inégalitaire. Car le financement inégalitaire d'une formation politique est un symptôme infaillible de l'existence d'une *oligarchie* ⁴⁹⁰ en son sein. Les leaders se trouvent dans une situation paradoxale qui rend difficile l'atteinte de leur ambition politique. En effet, leur désir de prôner le changement de système au sommet de l'État, d'instaurer une meilleure gouvernance et surtout l'alternance dans le pays s'oppose à leur mode d'exercice du leadership au sein de leur parti politique. Lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes de la vie du parti, le dernier mot leur revient toujours.

Quant aux autres militants, leur seul droit et devoir est de ramer dans la même direction de la vague, sous peine d'être emportés par elle. Les militants les plus téméraires qui ont essayé de ramer dans le sens inverse, ont payé le prix. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui expliquent la prolifération des partis politiques dans les deux pays sous étude.

⁴⁸⁸ Entretien du 11/07/2017 avec Seydou DIABATE, Chargé des élus et des élections, au siège du parti à Bamako.

⁴⁸⁹ Cité par Léon Dion, *Les groupes et le pouvoir politique aux États-Unis*, Les presses de l'Université Laval, Québec A. Colin, Paris, 1965, p. 32. Cité par RAINER KRAEHE, Op. Cit., p. 57 à 58.

⁴⁹⁰ Cela a été définitivement démontré par Robert Michels dans son ouvrage *Les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties*, Flammarion, Paris, 1919, p.15.

Paragraphe II : Le financement occulte en plein essor

Selon Rainer KRAEHE, « *Fonds secrets ou non, fonds étrangers ou non, les partis politiques reçoivent tous, plus ou moins, des ressources que la loi prohibe. On en conclura que la législation n'est pas adaptée aux partis politiques pour lesquels les cotisations ne sont pas un moyen de financement privé suffisant* ». ⁴⁹¹ Il nous semble indispensable de s'accorder sur la notion de financement "occulte", pour évacuer toute équivoque. Le concept de financement occulte désigne « *tout financement dissimulé et inscrit en dehors des codes de déontologie. Il peut provenir des bailleurs de fonds nationaux, des fonds étrangers, des fonds d'intervention politiques et des marchés publics* » ⁴⁹². Ainsi, toute ressource financière d'un parti politique dont le fondement n'est pas reconnu par les lois en vigueur au Mali et au Sénégal, peut être considérée comme financement occulte. Quoiqu'interdit par les législateurs sénégalais-maliens, le financement occulte refait, de plus en plus, surface dans ces dernières décennies au Mali comme au Sénégal. ⁴⁹³ Le recours à ce type de financement est alimenté essentiellement par l'écart existant entre le cadre théorique et la pratique. En d'autres termes, le financement occulte est le non-respect des dispositifs législatifs existant en matière de financement des partis politiques au Mali et au Sénégal.

Dans le cadre de la gestion de leurs affaires publiques, le Mali et le Sénégal sont confrontés à un problème d'application des lois en vigueur. La question du financement des partis politiques qui ne fait pas exception à la règle est également frappée de plein fouet par ce déficit d'application des lois. Ainsi, les partis politiques n'ont pas manqué d'exploiter ces deux handicaps majeurs pour satisfaire leur appétit financier. Sur le sujet du financement occulte des partis politiques, deux études comparatives avaient été menées, respectivement, par l'*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)* ⁴⁹⁴ et par le *National Democratic Institute for*

⁴⁹¹ KRAEHE, *Op. Cit.*, p.29.

⁴⁹² RADI et NDI, *Op. Cit.* p.34.

⁴⁹³ « La victoire du candidat Abdoulaye Wade témoigne aussi du niveau très élevé de vénalité de la vie politique sénégalaise. De nombreux observateurs y compris des missions d'observation du scrutin ont relevé la distribution massive de l'argent durant la campagne électorale. Disposant de la caisse et des leviers de commande de l'État, le leader du PDS était sans aucun doute plus loti que les autres candidats. Mais malheureusement l'argent est une donnée qui fait partie des élections. Sans moyens financiers énormes l'on ne peut gagner une élection » ; voir El Hadji Omar DIOP : *Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme*, Dakar, CREDILA, 2011, p.300.

⁴⁹⁴ Handbok, *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns* (Manuel sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales), Ed. Reginald Austin et Meja Tjernstrom, Stockholm, 2003.

International Affairs (NDI).⁴⁹⁵ Il ressort de ces deux études qu'il existe trois grands domaines liés au financement des partis politiques :

- *Le premier domaine concerne l'insuffisance des ressources :*

Dans des pays en développement comme les nôtres, ce constat trouve son explication à travers plusieurs raisons parmi lesquelles nous pouvons citer les salaires trop bas, le taux de chômage trop élevé, la pauvreté des citoyens et le caractère dérisoire du montant des cotisations.⁴⁹⁶ C'est pourquoi, pendant les campagnes électorales, certains candidats se voient obligés de financer eux-mêmes leurs activités en mettant la main à la propre poche. Seuls les candidats fortunés peuvent finalement faire face à ce défi. Sinon, il faut faire recours à des donateurs privés, même si ceux-ci attendent en retour (après l'élection du candidat), un traitement préférentiel.

- *Le deuxième domaine concerne l'inégalité des ressources :*

Cette inégalité de moyens fausse fondamentalement les données politiques que sont l'égalité de chances, de moyen financier et d'action, etc. C'est pourquoi, il arrive souvent que le parti au pouvoir utilise abusivement les ressources, les locaux et le parrainage du gouvernement pour prendre l'avantage sur les partis de l'opposition.

- *Le troisième domaine a trait aux ressources compromettantes :*

Cela s'explique par la culture de l'impunité qui règne dans les pays africains. Ainsi, le parti au pouvoir prend non seulement une avance sur les partis de l'opposition, mais il se permet également d'accorder des contrats et des faveurs diverses aux partis alliés, aux compagnies privées étrangères qui exploitent des ressources naturelles et qui sont prêtes à venir à leur secours en cas de besoin. Pourtant, comme souligné plus haut, le soutien de tous ceux-ci n'est que conditionnel : le retour de l'ascenseur.⁴⁹⁷ L'analyse issue des deux études suscitées reflète exactement les réalités politiques sénégal-maliennes pour des raisons qui seront détaillées ultérieurement.

Au cours de nos enquêtes de terrain au Mali et au Sénégal, une grande majorité des acteurs que nous avons interrogés, ont reconnu sans hésitation que les lois relatives aux partis politiques sont insuffisamment voire mal appliquées. Quoique la plupart des partis politiques disposent d'un poste de trésorier, la majorité de leurs transactions financières se fait de manière sciemment secrète. Très généralement, ce sont les leaders des partis qui proposent que tous les fonds du parti ne soient pas

⁴⁹⁵ Il s'agit de l'étude de Denise Baer et Shari Bryan, intitulée *Money in Politics (L'argent en politique)*, qui a été publiée à Washington en 2005. Elle porte sur le financement des partis politiques dans 22 pays en développement.

⁴⁹⁶ Fweley DIANGITUKWA: Les fraudes électorales, comment on recolonise la RDC ? France, L'Harmattan, 2008, p.33.

⁴⁹⁷ Voir F. DIANGITUKWA, *Ibid.*, pp.33-34.

domiciliés à la banque. Ils acheminent ainsi d'importantes sommes d'argent de la caisse du parti à leur domicile. L'enjeu de cette pratique consiste à créer une marge de manœuvre importante dans le cadre de l'exécution des dépenses du parti sans laisser trop de traces compromettantes face aux organes de contrôle. C'est pourquoi, nous constatons un écart considérable entre les montants officiellement déclarés par les formations politiques et les dépenses réellement effectuées en temps ordinaire ou en période électorale. Fort de ce constat, ce propos d'un député ghanéen, recueilli en juillet 2003 au Ghana, a tout son sens dans cette analyse : « *les rapports publiés par mon parti sont faux car personne ne m'a jamais demandé combien d'argent j'avais dépensé pour ma campagne* ». ⁴⁹⁸ Pour une question méthodologique, nous allons répartir les financements occultes en deux catégories. Nous avons d'une part, les financements occultes d'origine nationale (A) et ceux d'origine internationale d'autre part (B).

A. Les financements occultes d'origine nationale

« *Généralement, l'État représente pour le parti au pouvoir une véritable source de financement occulte. La proximité des centres de décision confère au parti ou à la coalition partisane au pouvoir des moyens de financement de ses activités politiques. Au Sénégal, où il n'existe pas une réglementation du financement public des partis politiques l'État et les sociétés nationales constituent une véritable manne pour le financement des activités du parti au pouvoir* », ⁴⁹⁹ précise El Hadji Omar DIOP. Comme souligné plus haut, les partis politiques ont développé des stratégies très modernes pas seulement pour contourner les textes en vigueur mais également et surtout pour trouver illégalement d'autres ressources (matérielles et financières) de financement de leurs ambitions politiques. Même si les textes sénégal-maliens autorisent les partis politiques à recevoir des financements à travers les dons, legs et libéralités, ceux-ci font souvent recours à d'autres moyens qui ne sont pas normalement autorisés pour les financer.

Les formations politiques souhaitent avoir des militants et sympathisants généreux en leur sein, afin de bénéficier, en plus d'aides financières, des aides matérielles comme des logements en vue d'héberger leurs structures au niveau national ou local. Si jusque-là, ces types de facilités ne posent pas de problème vis-à-vis des lois en vigueur, il faut signaler que la générosité de ces militants ou sympathisants va quelquefois assez loin. Parce qu'il arrive souvent à ces derniers, en plus de leurs

⁴⁹⁸ Notes de recherches de NDI au Ghana, juillet 2003 (cité dans : RADI et NDI : Le financement des partis politiques en Afrique. Séminaire interactif de restitution des résultats provisoires, Op. Cit., p. 5 (annexe).

⁴⁹⁹ El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.313.

substantiels versements en liquide, de prêter des avions, des voitures voire des chapiteaux aux partis politiques. Ainsi, les avions et voitures mis à la disposition des partis politiques sont destinés à assurer les multiples déplacements de leurs dirigeants partisans à l'intérieur comme à l'extérieur du pays pour des fins politiques. Si « *Le mode de financement peut fausser l'égalité des chances face à la conquête du pouvoir et même, porter un coup à la crédibilité des acteurs politiques* », ⁵⁰⁰ force est de constater que toutes les formations politiques n'ont pas la chance d'avoir des militants ou sympathisants de cette trame. Cela déboucherait inévitablement sur l'inégalité de chances et de moyens d'action entre les partis politiques, qui sont pourtant des principes fondamentaux tant recherchés pour la bonne marche de la démocratie. Lors de la campagne pour l'élection présidentielle de 2013 au Mali, le candidat de l'URD, M. Soumaïla Cisse a sillonné une partie du territoire national avec son *Jet privé*. Cette pratique a fait couler beaucoup d'encre et de salives dans l'espace politique malien. On pouvait, ainsi, lire dans les colonnes de certains journaux, des titres comme « *Oumar MARIKO⁵⁰¹ dénonce l'avion privé de campagne de Soumaïla Cissé* ». ⁵⁰² Il en fut de même avec M. Ibrahim Bobacar KEITA qui a, lui aussi, sillonné en 2013 la sous-région avec un *Jet privé* mis à sa disposition par le président Gabonais Ali Bongo Odimba. Le titre d'un site d'informations de la place, dans sa parution du 05/08/2013 écrivait : « *Ali BONGO Odimba donne un jet privé à IBK pour sa campagne* ». Et selon cette source, un « *avion venu du Gabon : Pour sa part, le président Gabonais Ali Bongo Odimba ne se serait pas posé trop de question entre les candidats à la présidentielle. Il a porté son choix sur Ibrahim Boubacar Keïta, ami de son défunt père Oumar Bongo. Aussi, Ali Bongo, outre son soutien financier, aurait mis un avion à la disposition d'IBK pour ses déplacements dans le cadre de la campagne* ». ⁵⁰³

La mise à la disposition par des agences de location de voitures, de véhicules de gros cylindres à des candidats aux élections présidentielles ou législatives pour accomplir leurs tournées à l'intérieur des pays est aussi devenue monnaie courante au Mali et au Sénégal. Il peut également s'agir de cars ou de bus pour le transport des électeurs le jour du vote. Même si les textes en vigueur dans ces deux pays sous étude ne s'y opposent pas, car entrant dans le registre d'une libéralité, la pratique telle que récompensée par les partis politiques bénéficiaires, pose question. Si la libéralité par définition est une générosité accordée à quelqu'un ou à une institution sans contrepartie, les

⁵⁰⁰ RADI et NDI, *Op. Cit.* p.36.

⁵⁰¹ Monsieur Oumar MARIKO, est un homme politique malien, député (deux mandats) et président du parti SADI.

⁵⁰² <http://bamada.net/oumar-mariko-denonce-lavion-prive-de-campagne-de-soumaila-cisse> (consulté le 20 mai 2020).

⁵⁰³ <http://bamada.net/ali-bongo-odimba-donne-un-jet-prive-a-ibk-pour-sa-campagne> (consulté le 20 mai 2020).

donateurs ne doivent pas réclamer une contrepartie aux bénéficiaires sous peine de voir leur libéralité être qualifiée de financement occulte. En dehors de cette facilité liée au transport, les partis politiques peuvent avoir des liens avec les milieux de la presse voire de l'imprimerie pour bénéficier des moyens de propagande élaborés en leur faveur, surtout dans des pays comme le Mali et le Sénégal, où la neutralité de la presse écrite et orale est de plus en plus compromise sur l'échiquier politique. Les partis politiques du Mali et du Sénégal bénéficient aussi des services de certains militants ou sympathisants fonctionnaires à travers leurs influences ou leurs rangs dans les services. Quoiqu'il en soit, ces procédés permettent aux formations politiques de faire des économies substantielles par rapport au coût représenté par l'embauche d'une personne dans des conditions ordinaires. Le financement occulte se manifeste ensuite par la confusion des partis politiques avec l'administration. Si certains militants ou sympathisants fonctionnaires sont en mesure d'user de leurs influences sur le service d'affectation pour servir leur parti politique, nous pouvons postuler qu'il y a une confusion entre les partis politiques et l'administration.

Selon Hervé Faupin : « *les hommes politiques ne se contentent pas de confondre le service public et leur intérêt personnel de candidat en demandant à des collaborateurs de travailler pour eux. Que ce soit au plan national ou au plan local, certains hommes politiques peuvent être tentés de mettre à contribution les administrations qu'ils dirigent* ». ⁵⁰⁴ Il peut s'agir soit du transport par les moyens officiels dont bénéficient les membres du gouvernement voire, les membres de la majorité ; soit de la mise à disposition de compétences qu'elles soient matérielles, temporelles ou territoriales. Au sujet toujours du financement occulte mobilisé au niveau national par les partis politiques, à tout ce qui précède il faut aussi ajouter les fonds secrets ou spéciaux (fonds politiques selon les appellations) inscrits aux budgets de la présidence, de la primature voire de certains ministères ; servant ainsi au financement des partis politiques proches du gouvernement.

Les communications et la publicité ne font pas exception au principe de la confusion entre la politique et les pouvoirs publics. Car, les hommes politiques n'ont pas manqué d'user des canaux administratifs pour se faire voir, entendre ou comprendre par les électeurs potentiels. Avec de tels liens entre le monde politique et les organes de publicité, on ne saura jamais qui exactement prend en charge certains frais de campagne électorale. Dans tous les cas ce n'est pas le parti bénéficiaire qui les prend complètement en charge. A côté des pratiques qui viennent d'être mis en exergue, il arrive également que pour les soutenir, certaines agences ou certains syndicats mettent un

⁵⁰⁴ FAUPIN, *Op. Cit.* p. 201.

personnel à la disposition des partis politiques. Cette contribution qui peut souvent avoir un caractère permanent concerne la plupart du temps des agents de cabinet ou de bureau d'études, spécialisés en communication ou mobilisation électorale.

- Bureaux d'études

Les partis politiques, par stratégie, s'investissent dans la création de bureaux d'études. C'est une stratégie qui à première vue semble assez simple. Un parti politique ou les proches d'une formation politique créent une société dont le but reste généralement vague et qui peut s'intéresser aux questions politiques, économiques, sociales, techniques, architecturales etc. Les études sont réalisées à la demande d'une collectivité publique qui va prendre en charge cette expertise. Et inversement, des commerçants, des industriels, des entrepreneurs peuvent se voir fortement encouragés à faire appel aux services de ladite société d'études avant d'avoir accès à certains marchés. Il faut également préciser que le niveau de facturation des études est généralement assez élevé. Après la réalisation de l'étude, le bureau verse à son tour une contribution à la formation politique, ou lui fournit des prestations.

- Les fausses factures :

A travers de fausses factures qu'ils adressent aux services publics de l'État, les partis politiques ont développé de nombreuses stratégies qui leur permettent de renflouer toujours leur caisse. Ainsi, ces formations politiques font recours à plusieurs techniques frauduleuses : la facturation par substitution, les facturations fictives et les facturations de prestations inutiles ou exagérées. Ces techniques peuvent être définies comme :

- *la facturation par substitution* : il s'agit de tout dispositif par lequel une entreprise prend à sa charge des frais exposés par un parti politique, en ses lieux et places.
- *les facturations fictives* : elles consistent à recourir à des sociétés – fréquemment appelées sociétés - taxi – qui émettent des documents commerciaux correspondant à des opérations fictives passées avec des entreprises réelles. Le bénéfice ainsi réalisé par cette entreprise sert à financer le candidat ou les formations politiques qui ont été à l'origine de ces activités.
- *les facturations de prestations inutiles ou exagérées* : il s'agit ici de la facturation, à des tarifs élevés, de prestations qui sont en général inutiles ou à tout le moins peu indispensables.⁵⁰⁵ Ainsi, souvent, les dépenses de presse et d'imprimerie des partis politiques font l'objet de fausses factures. Dans d'autres cas, ce sont des hommes politiques qui éditent des journaux électoraux contenant

⁵⁰⁵ FAUPIN, *Op., Cit.*, p.204.

des publicités. Mais ces publicités sont facturées à des tarifs défiant toute concurrence dans l'espace publicitaire. A ce niveau, il peut y avoir substitution de facture quand par exemple un imprimeur adresse à un tiers la note correspondant à des travaux d'impression d'un candidat ou d'un parti : tout est juste dans la facture (le prix, la nature des travaux, les taxes versées) mais l'objet exact de la facture ne l'est pas. Il ne s'agit pas de la campagne publicitaire d'une entreprise mais d'éléments de la propagande d'une formation politique⁵⁰⁶. Ces différents procédés permettant des financements occultes des partis politiques peuvent être qualifiés d'abus de biens sociaux.

- La passation des marchés publics

L'une des stratégies utilisées par les partis politiques du Mali et du Sénégal reste la passation des marchés publics et les autorisations administratives pour l'ouverture de grands espaces par exemple. Parlant de la passation des marchés publics, malgré l'existence des textes relatifs aux procédures d'appel d'offres et aux règles d'adjudication des marchés pour garantir à la puissance publique le choix du mieux-disant et d'établir une égalité de traitement des candidatures avec une certaine neutralité dans la désignation des entreprises, les partis politiques, pour étancher leur soif financière, ont trouvé d'autres astuces pour contourner ces exigences. En matière de marchés publics, des tractations occultes peuvent intervenir avant même que l'appel d'offres ne soit officiellement lancé. Les stratégies que les partis politiques utilisent pour se faire financer par les marchés publics sont multiples et variées. Ainsi avant le dépôt des candidatures, les parties se mettent d'accord sur les différents aspects du marché afin que la candidature officielle soit finalement choisie. On imaginera les différents aspects, on établira les tarifs, on définira les commissions... L'essentiel est que l'entreprise la plus ouverte à la générosité envers les élus soit effectivement choisie. Par la suite, on trouvera par exemple des moyens de compenser les sous-évaluations de coût qui ont été faites lors de la présentation de l'offre. Des avenants pourront être apportés aux textes du contrat. Malgré les précautions dont s'entourent les parties, il peut arriver que le candidat préféré ne soit pas en bonne position. Dans ce cas, des biais peuvent être imaginés pour finalement déclarer l'appel d'offres infructueux. On fait recours à une renégociation ; une partie des candidats initiaux disparaît, beaucoup moins d'entreprises se portant sur les rangs après avoir été éliminées une première fois. La candidature préférée s'en trouve évidemment favorisée. Une fois que le marché est attribué, on peut imaginer plusieurs moyens pour falsifier l'exécution du contrat et permettre en particulier au contractant de récupérer plus d'argent que n'aurait dû le

⁵⁰⁶ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 204.

permettre l'exécution normale : l'urgence par exemple permet d'augmenter les coûts. Tout est bon pour que l'entreprise attributaire du marché puisse réaliser des économies. Une partie de ces sommes pourra retourner à celui qui lui a permis d'obtenir le marché rentable. On retrouve des procédés de surfacturation et l'intervention des bureaux d'études qui peuvent intervenir dans la préparation des contrats. La conséquence de tout cela est qu'une partie de l'argent public devant théoriquement servir à l'exécution du marché est versée à une formation politique ou à un candidat proche de l'organe de décision de passation du marché. Les autorisations d'ouverture des grandes surfaces peuvent être l'occasion de financements occultes⁵⁰⁷.

Le professeur et président du parti CPC avoue sans réserve, qu'il existe des financements occultes des partis politiques au Mali : **Question** : Est-ce qu'on peut parler de financements occultes des partis politiques au Mali ? **Réponse** : « Il y a beaucoup de partis politiques qui sont alimentés aujourd'hui par des opérateurs économiques. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, pour qu'on te donne des marchés publics, il faut que tu sois un des bailleurs de fonds d'un parti politique. L'Administration malienne est prise en otage par les partis politiques. Il y a même des surfacturations dans cette Administration et de fausses facturations pour justifier des sorties d'argent du Trésor public pour aller alimenter les partis politiques, ça existe au Mali ». ⁵⁰⁸

Toujours sur le même sujet, M. DEMBELE va plus loin en signalant la présence de réseaux informels qui financent des partis politiques maliens, comme le démontre cet extrait d'entretien : **Question** : Mais est-ce qu'il existe une collaboration entre les partis politiques et les firmes internationales par exemple ? **Réponse** : « Il y en a, moi je connais par exemple un réseau où les membres te financent beaucoup d'argent ; et si tu deviens ministre ou président de la République tu leur donnes en contrepartie des licences. Il peut s'agir des licences de téléphone, licences d'exploitation des ressources minières, voire celle pour la réalisation des grands travaux. Donc il y a des sociétés internationales et multinationales qui financent des hommes politiques. C'est comme ça que ça marche ». ⁵⁰⁹

Question : Vous faites allusion à quel réseau ? **Réponse** : « Non je ne vous citerai pas de noms. Comme vous êtes chercheurs, je vous laisse le terrain pour d'autres enquêtes complémentaires. Mais ce qu'il faut comprendre c'est que, ces sociétés ou firmes internationales sont très puissantes

⁵⁰⁷ Pour plus de détails, voir FAUPIN, *Op., Cit.*, p. 205.

⁵⁰⁸ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako.

⁵⁰⁹ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako.

et il est difficile de s'attaquer à elles tout simplement parce que ce sont elles qui t'ont financé. Prenons l'exemple sur la société Orange Mali. Cette société française a passé des années sans payer les impôts, taxes et TVA à l'Etat malien. Et quand, Choguel Kokala MAIGA, en tant que ministre de la tutelle, a voulu s'attaquer à Orange Mali, il a été relevé de son poste. Il n'a pas été relevé de son poste parce qu'il était incompétent mais tout simplement parce qu'il a voulu réclamer l'argent de l'Etat à Orange Mali»⁵¹⁰. Le Pr Issa N'DIAYE - ancien ministre malien et universitaire - a également confirmé qu'il y a une zone d'ombre dans la mobilisation des ressources chez les formations, surtout lorsque nous faisons un parallèle entre ce qui est officiellement déclaré et les réalisations effectuées par ces mêmes formations politiques :

Question : Est-ce qu'on peut parler de financements occultes des partis politiques au Mali ?

Réponse : *« Il y a des financements occultes, ça c'est sûr. Ce n'est pas seulement le financement public qui peut justifier ces pratiques couteuses au niveau de certains partis politiques. On sent nettement que ces partis politiques ont une masse d'argent qui vient de quelque part. Les partis au pouvoir, par exemple, tout le monde sait bien qu'ils piquent dans la caisse de l'État. Il y a certains opérateurs économiques aussi qui apportent quelque chose aux partis politiques ou qui peuvent être des prête-noms. Donc il y a beaucoup de choses qui se trouvent dans notre pays-là, même en Europe ».*⁵¹¹ Toujours dans la même dynamique, le Sénégal n'est pas épargné par cette même pratique illégalement récurrente. C'est ce qui justifie d'ailleurs la lettre qu'Abdou Latif COULIBALY a adressée au président de la Commission nationale de lutte contre la corruption. Il s'agit d'une lettre dans laquelle il lui demandait de diligenter une enquête afin de faire la lumière sur les malversations financières relevées dans la gestion des comptes de la Loterie nationale sénégalaise (LONASE). Abdou Latif COULIBALY précise, sans aucune équivoque, dans sa lettre le détournement et l'utilisation des fonds publics pour financer la campagne électorale du président de la République d'alors, Me Abdoulaye Wade. Le contenu de ladite lettre ci-dessous est plus illustratif : *« ceux qui veulent être édifiés sur l'origine des énormes moyens financiers dont disposait le chef de l'État lors de sa campagne peuvent se faire une idée.*

Un coin de voile vient d'être levé sur le système de financement de cette campagne. Le Directeur général, Baila Wane, a expliqué que le compte ouvert sous sa seule responsabilité dans les livres

⁵¹⁰ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako.

⁵¹¹ Extrait d'entretien du 27/12/2017 à Bamako-Faladjè- avec le Pr Issa N'DIAYE, ancien ministre et universitaire à la retraite, (philosophe).

de la banque ICB Sénégal était une nécessité eu égard à la nature de la mission qui lui était confiée. Baila Alioune Wane dira aux administrateurs que l'ouverture du compte en cause participe de l'accomplissement de la nouvelle mission qui a justifié son retour à la tête de la LONASE. Aussi, fera-t-il noter, pour expliquer le sens de cette mission, que le Chef de l'État l'avait chargé de gérer la société d'État dans des conditions raisonnables, tout en trouvant les moyens de venir en aide au parti démocratique sénégalais et à son candidat à l'élection présidentielle, de même qu'aux candidats de cette même formation politique pour leur participation aux scrutins législatifs. Le compte ICB, devrait-il enfin préciser, a été ouvert pour apporter ce concours financier nécessaire pour la campagne du Chef de l'État et pour celle des candidats de sa coalition aux législatives ». ⁵¹² Dès lors, la question de la confusion entre parti et administration se pose dans le financement des partis politiques sénégalais-maliens. Même si d'aucuns ⁵¹³ estiment que cette pratique n'est pas l'apanage des partis politiques au Mali et au Sénégal, il faut souligner qu'elle devient de plus en plus préoccupante pour la gestion rationnelle de leurs affaires publiques. En effet, toutes les institutions ou l'économie nationale de ces États se retrouvent quasiment sous l'emprise de ce que El Hadji Omar DIOP ⁵¹⁴ appelle les partis administratifs incarnés par le Chef de l'État. Les agents des administrations sont ainsi utilisés pour réaliser les activités et manifestations du parti au pouvoir. C'est pourquoi, l'analyse d'El Hadji Omar DIOP, sur la question, a tout son sens. ⁵¹⁵ Les conséquences d'une telle situation politique ne se font pas attendre. C'est pourquoi nous assistons au Mali comme au Sénégal, à une désacralisation des institutions et surtout à une dénaturation des règles de fonctionnement de l'État. ⁵¹⁶ Partant de ce qui précède, il

⁵¹² Abdou Latif COULIBALY, Loterie nationale sénégalaise : chronique d'un pillage organisé. Lettre au président de la Commission nationale de lutte contre la corruption, Paris, L'Harmattan, 2007, p.55-56. Cité par El Hadji Omar DIOP : Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme, Dakar, CREDILA, 2011, p.314.

⁵¹³ Parce que J.D. Bois Gaudusson précisait que : « plus largement les démocraties africaines se trouvent confrontées à la permanence d'une culture de parti unique. Ces limites menacent les processus de démocratisation et sont autant d'incitation à la réflexion sur les moyens de fortifier des systèmes de partis pour en faire les acteurs de la construction démocratique » ; préface, partis politiques et processus de démocratisation en Afrique : recherche sur les enjeux juridiques et politiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone, Paris, Publibook, 2006. Cité par El Hadji Omar DIOP : Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme, Dakar, CREDILA, 2011, p. 315.

⁵¹⁴ El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.315.

⁵¹⁵ « Au Sénégal, le PS et le PDS qui se sont succédé au pouvoir depuis l'indépendance fonctionnent comme des partis-administratifs. Les médias d'État sont placés sous la mainmise du parti au pouvoir. Les Gouverneurs, les Préfets et d'autres hauts fonctionnaires de l'État sont mobilisés lors des visites et déplacements des membres du Gouvernement qui sont en fait des activités déguisées de propagande du parti » ; El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.* p.315.

⁵¹⁶ Pour plus de détails, voir El Hadji Omar DIOP, pp.317-318.

est permis de dire que les partis politiques sénégalais se permettent de financer leurs activités en usant des moyens de l'État avec la complicité des plus hautes autorités de leurs pays. Si ce sont les dirigeants, à qui le peuple a confié la destinée des pays, qui détournent les deniers publics au profit de leurs ambitions partisans, les gens devraient prendre au sérieux la solution proposée par Maxime Bruno AKAKPO. Il s'agit d'agir sur le 'M', le 'D' et le 'R' : « *Pour lutter contre la corruption, il faut agir sur ces facteurs explicatifs. Ainsi, il faut :*

- *réduire M (le monopole) ;*
- *réduire D (le pouvoir discrétionnaire) ;*
- *accroître R (la responsabilité) ».*⁵¹⁷

Le financement occulte constitue le ventre mou du dispositif juridique de contrôle des ressources des partis politiques au Mali et Sénégal. Si cette pratique d'origine nationale sape tous les dispositifs de contrôle mis en place par les autorités maliennes et sénégalaises, il en est autant pour le contrôle de financements occultes d'origine internationale.

B. Les financements occultes venant du niveau international

Il est important d'introduire la dimension internationale à la réflexion sur le financement des partis politiques, et cela pour deux raisons :

- D'une part, même si en ces domaines on entre dans une zone grise pleine de polémiques, d'approximations, de mystères, et de légendes, il est peu contestable que certains candidats et partis aient fait appel à des ressources en provenance de l'étranger pour assurer leurs activités politiques. Donc cette recette doit inévitablement intéresser tout chercheur.
- D'autre part, à une époque de circulation libre des capitaux et de développement de nouveaux ensembles économiques et politiques de plus en plus intégrés, l'établissement des règles internationales applicables en la matière pourrait être envisagé.⁵¹⁸

Selon des auteurs comme Hervé FAUPIN, « *malgré tous ses efforts, le législateur n'a pas mis un terme à toutes les pratiques par lesquelles les acteurs de la vie politiques essaient d'échapper aux contraintes réglementaires* ».⁵¹⁹ Ce constat ne souffre d'aucune contestation au Mali et au Sénégal, surtout lorsqu'on fait un parallèle objectif entre les cadres théoriques et les pratiques. Car, les partis

⁵¹⁷ MAXIME BRUNO AKAKPO : Démocratie financière en Afrique occidentale francophone, Cotonou-Bénin, Les cocotiers, 2015, p.97.

⁵¹⁸ FAUPIN, *Op., Cit.*, p.49.

⁵¹⁹ FAUPIN, *Op., Cit.*, p.440.

politiques sénégalais et maliens n'hésitent pas à contourner certains dispositifs pour obtenir les fonds nécessaires à leurs ambitions politiques.

Dans cette course effrénée des partis politiques aux ressources de toute nature, en plus des ressources illégales qu'ils mobilisent au niveau national, ils ont également recours aux financements occultes venant du niveau international. C'est pourquoi d'ailleurs, H. FAUPIN soulignait que : « *Les flux financiers internationaux alimentant les budgets des acteurs de la vie politique n'ont, même s'ils frappent beaucoup d'imagination, pas encore fait l'objet d'un véritable examen* ». ⁵²⁰ D'où la nécessité d'introduire cette dimension internationale à la réflexion sur le financement des partis politiques au Mali et au Sénégal. C'est pourquoi l'ancien président du Conseil italien, Bettino Craxi, qui soulignait qu'au « [...] *financement de caractère interne est venu s'ajouter, dans différents cas, un financement international. Un financement de caractère composite, car il comprenait des voies et des sources très diversifiées, comme l'étaient les pays d'origine, même s'il s'agissait principalement d'organisations des deux plus grandes puissances, Etats-Unis et URSS, qui se disputaient l'hégémonie mondiale à travers un bras de fer qui a duré des décennies* ». ⁵²¹ Dès lors, la question du financement d'origine étrangère notamment occulte, demeure plus que jamais au centre des préoccupations des chercheurs sur cette thématique. Les mécanismes de contournement de textes pour se faire financer à partir de l'extérieur sont multiples. Même si la liste n'est pas exhaustive, nous sommes en mesure de préciser que les partis politiques du Mali et du Sénégal privilégient les mécanismes suivants :

-La valise diplomatique : Selon l'article 27 de la Convention de Vienne sur les Relations diplomatiques de 1961 ⁵²², les valises diplomatiques sont exemptées de contrôle pour la traversée des frontières. ⁵²³ Mais les "politiciens" n'ont pas hésité à s'intéresser à ce privilège

⁵²⁰ Hervé FAUPIN, *Op., Cit.*, p.49.

⁵²¹ B. CRAXI, article publié « In » *Le Monde du samedi 13 novembre 1993*, p.9 ; cité par H. Faupin, *Op. Cit.*, p.49 à 50.

⁵²² Faite à Vienne le 18 avril 1961. Entrée en vigueur le 24 avril 1964. Nations Unies, Recueil des Traités, vol.500, p. 95.

⁵²³ Article 27 de la Convention de VIENNE de 1961 : « 1. L'État accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'État accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État accréditaire.

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression "correspondance officielle" s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

3. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise diplomatique doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents diplomatiques ou des objets à usage officiel.

diplomatie pour contourner les obstacles législatifs ou réglementaires relatifs aux sources de financement des formations politiques. Précisons tout d'abord que très généralement les ambassadeurs des pays modernes en général et ceux des deux pays sous étude en particulier, sont des hommes politiques et nommés donc sur la base de leur penchant partisan. Si leur nomination comme ambassadeur est inhérente à leur attachement à un parti politique, ces ambassadeurs ne ménagent aucun effort pour défendre les causes dudit parti, même si la neutralité devant de pareilles situations devrait en principe être de mise. Cette valise diplomatique constitue l'un des ventres-mous des dispositifs luttant contre les financements occultes des partis politiques.

Ainsi, en constatant la chance élevée d'un candidat à une élection présidentielle et par souci d'avoir le retour de l'ascenseur en cas de son élection, un opérateur économique, un narcotrafiquant, une firme internationale ou n'importe quel bailleur d'un pays accréditaire peut à travers la complicité d'un diplomate, financer un parti politique du pays accréditant, en tablant surtout sur le privilège qui est accordé à cette valise diplomatique. Ceux qui s'attendent à un exemple concret seront déçus car le financement occulte des partis politiques constitue une zone grise pleine de polémiques, d'approximations, de mystères, et de légendes, et peu contestable, comme le soulignait H. Faupin plus haut. L'exercice le plus difficile sur la question de financement des partis politiques est la démonstration des preuves palpables de leurs financements occultes. Les valises diplomatiques n'étant pas contrôlées entre les frontières des pays de la sous-région, tous les arrivistes intéressés par un marché public quelconque au Sénégal ou au Mali, peuvent envoyer des sommes colossales à travers les diplomates accrédités dans leur pays respectif. Cela survient surtout dans les pays où le contrôle des circulations de fonds n'est pas bien réglementé. Un rapport du GIABA, publié en 2007, va plus loin en précisant qu'« à l'aéroport d'embarquement, on a trouvé en possession d'un Attaché militaire d'une ambassade ouest-africaine voyageant d'un pays d'Asie à destination de son propre pays, une somme non déclarée de 2,7 millions de dollars en espèces, dissimulée

5. Le courrier diplomatique, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'État accréditaire. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'État accréditant, ou la mission, peut nommer des courriers diplomatiques ad hoc. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge.

7. La valise diplomatique peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial qui doit atterrir à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier diplomatique. La mission peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise diplomatique des mains du commandant de l'aéronef ».

*dans ses bagages. Les autorités de l'immigration ont saisi l'argent et l'ont retenu pour le questionner davantage. Il a été relâché plus tard en raison de son immunité diplomatique. Il a été rappelé de son lieu d'affectation bien que les autorités de son pays aient expliqué que la somme en question était le solde de fonds remis auparavant pour des transactions officielles dans un pays d'Asie. Cette affaire illustre la manière dont les services diplomatiques peuvent être utilisés comme passeurs par/pour des responsables pour blanchir de l'argent ».*⁵²⁴

- Les comptes bancaires internationaux alimentant les comptes nationaux :

Les hommes politiques sénégalais-maliens disposant de compte à l'extérieur ont également assez de possibilité pour financer de façon occulte leur propre parti politique au niveau national. La stratégie la plus probable est le transfert de fonds à partir de ce compte domicilié à l'extérieur, pour alimenter un autre compte domicilié au pays mais différent de celui du parti bénéficiaire. Même si les motifs de transfert sont bien justifiés par d'autres raisons, une fois le transfert effectué au niveau national, le fonds est décaissé au nom d'un particulier avant d'être injecté finalement dans le financement des activités du parti politique pour lequel le transfert a été en réalité fait.

Comme les dépenses des campagnes électorales ne sont pas sérieusement ou pas du tout contrôlées, cette pratique ne connaît presque aucun obstacle des organes de contrôle de nos pays sous étude. Cela est une stratégie moderne, car usant des canaux officiels (banques), mais du fait de l'absence de dispositifs efficaces de contrôle des mouvements de fonds dans nos pays, elle constitue également un handicap à part entière dans le dispositif de lutte contre le financement occulte des partis politiques au Mali et au Sénégal. Le risque de ce type de financement est que, ce compte domicilié à l'étranger peut être alimenté par des personnes physiques ou morales étrangères dont le mobile ou les activités professionnelles sont contraires aux lois relatives aux partis politiques sénégalais-maliens. Ainsi, les organes de contrôle nationaux n'ayant pas de mainmise sur ces comptes bancaires étrangers, des firmes internationales, des opérateurs économiques, des réseaux de trafic de drogue, des groupes d'intérêt ou de pression..., qui ont des intérêts dans ces deux pays (Mali et Sénégal) peuvent s'infiltrer, à travers ce type de financement, dans la gestion de leurs affaires publiques. Alors que, faut-il le souligner, les personnes physiques et morales étrangères ne sont pas autorisées à financer une formation politique ni au Mali ni au Sénégal. De même, tout

⁵²⁴ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest. Groupe de travail sur les typologies du GIABA (GTTYP), Novembre 2007, Secrétariat du GIABA, Dakar-Sénégal, p. 12.

financement d'un parti politique par une personne, physique ou morale, dont le mobile n'est pas avoué, reste toujours interdit par les textes maliens et sénégalais ; d'où l'obligation de déclarer tout don, legs et libéralité aux ministères en charge des partis politiques dans ces deux pays sous étude.

- Le transfert d'argent à travers des réseaux informels et semi formels

Le transfert d'argent semi-moderne entre les migrants vivant à l'extérieur (Amérique, Europe, Asie, Afrique...) et leurs parents restés au pays d'origine est une autre possibilité pour un parti politique sénégal-malien de bénéficier d'un financement occulte venant de l'extérieur. La méthode consiste à déposer une somme d'argent auprès d'un point « A » au nom d'une personne vivant au pays d'origine avec les frais d'envoi. Ce point « A » à son tour transfère ladite somme au point « B » à l'adresse indiquée. Le bénéficiaire passe à son tour au guichet du point « B » pour prendre ledit montant avant de l'injecter dans le financement de leur parti politique. Il y a une autre possibilité d'exploiter cette même stratégie. Ainsi, un malien vivant en France peut mettre en place un réseau de transfert d'argent en collaboration avec son frère vivant au Mali. Et si un autre malien veut envoyer de l'argent au Mali, il suffit pour ce dernier de déposer le montant à envoyer auprès de son confrère. Le confrère appelle (ou informe par un mail) son correspondant vivant au Mali et lui demande de verser l'équivalent du montant à celui au nom duquel le dépôt a été fait.

Ce qu'il faut préciser ici, c'est que le montant est envoyé au nom d'un parti politique sans que son nom ne soit mentionné sur les adresses d'envoi. Le montant ainsi obtenu ne renseigne pas sur son origine, les nationalités et les professions de ceux qui l'ont rassemblé encore moins sur leur mobile. Ainsi, cette pratique également, comme la précédente, ouvre la porte à toute personne de toute nationalité et à tout réseau de toute ambition, de soutenir une formation politique au Mali ou au Sénégal pour atteindre son objectif. A côté de ce type de transferts semi informels, nous avons le transfert informel. Les pratiques sont presque les mêmes, mais seulement que pour le transfert informel, les usagers utilisent moins de formalités telles que l'enregistrement d'adresses, le code de retrait... La méthode est simple : un sénégalais vivant en France par exemple et désirant envoyer de l'argent à quelqu'un dans son pays d'origine, dépose tout simplement un montant auprès d'une personne (*point A*) vivant dans ce même pays. Ce point "A" communique son correspondant qui vit au Sénégal pour que le bénéficiaire du montant puisse passer chez lui afin de retirer le montant équivalent déposé depuis la France. Les partis politiques ne se méfient pas de cette méthode de transaction financière car elle laisse moins de traces, donc très discrète. Dans la zone UEMOA, les populations ont le droit de voyager d'un pays à un autre avec un montant relativement important

sans être inquiétées par les polices de frontières. Ce droit peut également être considéré comme un moyen incontestable ou presque de financement occulte des partis politiques. Si la culture de non-respect des textes en vigueur constitue un handicap socio-culturel pour la maîtrise des ressources privées des partis politiques maliens et sénégalais, la circulation de fonds dans des réseaux informels en est un autre.

Chapitre II : Le faible taux de bancarisation

La difficulté relative à la maîtrise des ressources privées des partis politiques au Mali et au Sénégal, en plus du non-respect des textes en vigueur par les acteurs concernés, se justifie par le faible taux de bancarisation dans ces deux pays. En d'autres termes, l'argent qui circule dans ces pays à travers les réseaux informels – sans passer par les institutions financières – sape tous les dispositifs de contrôle mis en place afin d'assainir et filtrer les moyens de financement des formations politiques sénégalaises et maliennes. Le GIABA, dans son rapport de novembre 2007 sur *les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest*, a précisé qu'environ 75%⁵²⁵ des personnes interrogées sur la question de la prépondérance des transactions en espèces confirment la prépondérance d'immenses transactions en espèces. Dans cette même étude, en réponse à la question de savoir si ceux qui ont affaire aux nombreuses transactions d'espèces sont traités avec suspicion, certains ont affirmé que les grosses transactions en espèces sont traitées avec suspicions, notamment les autorités chargées d'appliquer la loi. Alors que d'autres affirment que ceux qui traitent les grosses transactions sont traités avec respect dans leurs communautés, et sont dans une certaine mesure, enviés. En résumé, l'étude en question a montré que la perception générale des grosses transactions en espèces est positive confirmant ainsi l'adage selon lequel « l'argent achète le respect ».⁵²⁶

Nous entendons par bancarisation, l'emprise plus ou moins grande de l'institution bancaire sur une population donnée. Elle renvoie ainsi au pourcentage des populations ou des ménages ayant au moins un compte en banque. L'importance de ce nombre de titulaires de compte bancaire est inhérente aux dispositifs législatifs et institutionnels mis en place par un Etat donné. La bancarisation est aussi une exigence sécuritaire car, elle permet à un Etat de constater, à travers son mécanisme de contrôle mis en place, ou de suivre les mouvements financiers des organisations terroristes ou d'autres groupements de malfaiteurs. Si les pays développés d'Europe, d'Asie, ou d'Amérique, ont (relativement) réussi le pari de la bancarisation grâce à un taux relativement élevé, il n'en est pas de même dans les pays africains en général et le Mali et le Sénégal en particulier, qui n'ont pas pu relever ce défi. Et cela reste confirmé par le rapport du GIABA publié en 2007 :

⁵²⁵ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 12.

⁵²⁶ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.12.

« Le taux de bancarisation très faible en Afrique de l'Ouest se manifeste par la prédominance des transactions en espèces chez les opérateurs économiques dans tous les secteurs de ces économies. Cette prédominance, caractérisée par l'informel et l'anonymat, rend la région vulnérable au blanchiment et au financement du terrorisme ».⁵²⁷ La maîtrise de ce secteur est pourtant indispensable pour non seulement la sécurité des personnes et de leurs biens, mais également et surtout pour la moralisation de l'espace politique. Mais malheureusement, au Mali et au Sénégal, le taux de bancarisation reste très faible par rapport aux enjeux, surtout politiques, actuels. Même si les autorités sénégal-maliennes en sont responsables – car n'ayant pas mis un cadre idéal encourageant les citoyens de ces pays à s'intéresser davantage à la bancarisation, ce faible taux de bancarisation s'explique également et surtout par le rattachement de ces citoyens concernés à leur mode traditionnel de gestion de leurs fonds. Ce mode consiste à garder le montant d'argent dont disposent les citoyens, très généralement à leur domicile ou en le confiant à d'autres personnes dignes de confiance (commerçants, propriétaires de troupeaux...), mais avec toujours le domicile comme lieu de dépôt.

Au XXI^{ème} siècle, une observation objective nous permet d'affirmer toujours qu'au Mali comme au Sénégal, ce mode traditionnel de gestion de fonds sans faire recours aux institutions financières, reste toujours d'actualité. Le hic de cette pratique est qu'elle attire même certains responsables des partis politiques pour dissimuler certaines sources de leur financement légalement indéfendables. Même s'il existe quelques dispositifs comme le GIABA⁵²⁸, mis en place pour lutter contre le blanchiment d'argent dans toute l'Afrique de l'Ouest ; ou comme la CENTIF⁵²⁹ pour le traitement des informations financières au niveau national, les capitaux circulant dans des réseaux informels au Mali et au Sénégal restent toujours importants et préoccupants. Cela est d'autant plus certain que le Rapport Annuel 2014 du GIABA a interpellé les autorités maliennes sur la question : « *La faible présence de l'autorité de l'Etat dans la large bande du Nord du Mali où des groupes terroristes ou séparatistes continuent de régner, accentue la prévalence de ces crimes et délits et fait craindre que le Mali devienne un pays à hauts risques pour le Blanchiment de Capitaux et le Financement du Terrorisme (BC/FT). Alors que le Rapport Pays révèle des indices de liens de plus en plus évidents entre ces crimes et le financement du terrorisme. Il répertorie les canaux*

⁵²⁷ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 8.

⁵²⁸ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest.

⁵²⁹ Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières.

*suivants pour le blanchiment de produit de ces crimes et délits à savoir, l'immobilier, les transports physiques transfrontaliers d'espèces et autres instruments de paiement aux porteurs, les banques, les compagnies d'assurance, les EPNFD⁵³⁰, la microfinance et les marchés financiers ».*⁵³¹ Ce même rapport, parlant du cas sénégalais, met toujours en exergue la circulation des capitaux dans des réseaux informels : *« L'INCSR 2013 du Département d'Etat américain a identifié comme des crimes et délits sous-jacents au blanchiment de capitaux au Sénégal, principalement, les fraudes bancaires, la falsification de documents, la revente de biens d'origine illicite. Les canaux les plus usuels à travers lesquels les produits illicites générés par ces crimes sont blanchis couvrent, l'immobilier, le mouvement de fonds transfrontalier et les opérations des EPNFD »*⁵³². Ces deux analyses du GIABA prouvent donc à suffisance que le Mali et le Sénégal connaissent un problème de contrôle des mouvements de capitaux sur leur territoire. Et cette situation compromet ainsi, et de façon considérable, les systèmes mis en place par ces deux pays pour contrôler les sources de financement des partis politiques (Section I). Et comme conséquences, cette situation a des implications considérables sur la gouvernance démocratique de ces deux pays sous étude (Section II).

Section I : Les réseaux informels, le ventre mou de tous les dispositifs de contrôle

Dans les pays de la sous-région en général ou dans les deux pays sous étude (le Mali et le Sénégal) en particulier, le secteur informel de façon global constitue une préoccupation majeure des plus hautes autorités. Et pour cause, son ampleur et la difficulté liée à sa maîtrise constituent la cause de l'échec de beaucoup de programmes politiques au Mali et au Sénégal.

Dans son étude de 2018, l'OCDE confirme cette analyse en précisant que : *« les activités informelles représentent environ 40-75 % du produit intérieur brut (PIB) et emploient 50-80 % de la main d'œuvre disponible dans les différents pays d'Afrique de l'Ouest. Selon une estimation, le secteur informel représenterait actuellement 60% environ de tous les emplois dans les zones urbaines et représentait 90 % de toutes les créations d'emplois dans les années 90 (Fortune et al.,*

⁵³⁰ Entreprises et Professions non financières Désignées.

⁵³¹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport annuel 2014, Secrétariat du GIABA, Dakar-Sénégal, p. 41.

⁵³² Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport annuel 2014, *Ibid.*, p.55.

2015). Il s'ensuit que la croissance économique s'est traduite par des inégalités croissantes et un fossé très marqué entre les nantis et les démunis. Cela a eu pour effet de produire une jeunesse désenchantée par le gouvernement et d'enraciner les différences intergénérationnelles (Reitano et Shaw, 2014 ; Marc et al., 2015). Ces schismes ont sans doute aggravé les fractures sociales et affaibli l'État de droit, avec des conséquences sur le recrutement des jeunes dans les industries criminelles ». ⁵³³ Nous entendons par réseaux informels dans le cadre de notre étude, les différents mécanismes et voies et moyens mis en place et/ou utilisés par les formations partisans dont l'ultime ambition est de contourner les obstacles juridico-institutionnels, pour se faire financer par des ressources prohibées. Si sous d'autres cieux, ce type de mécanismes relève d'un vieux souvenir, nous constatons avec beaucoup de désolations, son épanouissement effréné au Mali et au Sénégal au grand dam des autorités compétentes qui luttent pour son éradication. Échappant ainsi à tout contrôle ou presque de ces autorités, cette pratique qui est en plein essor a fini par devenir le ventre-mou de tous les dispositifs de lutte contre le financement illicite des partis politiques. Les plus pessimistes sur la question vont plus loin, en postulant que cette pratique est un déclic lancé dont le retour en sens inverse n'est plus possible : « *Le flot d'argent est comme le flot d'eau. Aucun obstacle érigé à des fins de contrôles ne va arrêter les écoulements et les siphons. Tant que la créativité humaine se heurte à des cadres juridiques, les failles vont être recherchées, trouvées et exploitées. Plus les règles sont parfaites, et plus la manière de les contourner est elle aussi parfaite* ». ⁵³⁴ Toujours dans cette même étude du GIABA, en réponse à la question relative à la préférence de l'argent en espèces sur les autres instruments de paiement :

- 4% préfèrent l'argent en espèces parce que c'est facile à transporter ;
- 23% préfèrent l'argent en espèces à cause du manque de confiance dans le système financier ;
- 9% préfèrent l'argent en espèces à cause de la difficulté d'accès aux institutions financières ;
- 15% préfèrent l'argent en espèces à cause du problème de la bureaucratie des institutions financières ;
- 22% préfèrent l'argent en espèces parce que c'est plus rapide, moins cher, plus facile à traiter des affaires ;
- 16% préfèrent l'argent en espèces parce qu'il y a un niveau de sophistication peu élevé et l'analphabétisme ;
- 11% toutes les propositions ci-dessus. ⁵³⁵

⁵³³ OCDE (2018), Flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris, p. 42.

⁵³⁴ RADI et NDI : Le financement des partis politiques en Afrique, *Op. Cit.*, p. 6 (annexe).

⁵³⁵ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.* p.12.

Les cadres théoriques encadrant le financement des partis politiques auraient produit des résultats de bonne facture (malgré leurs limites sur certaines questions) si le Mali et le Sénégal avaient pu et su maîtriser ce secteur. Mais malheureusement, les partis politiques sénégal-maliens ont su exploiter cette faille sécuritaire au détriment de l'esprit de la moralisation de l'espace politique, souvent sans fournir d'efforts extraordinaires, pour s'adonner à des financements frauduleux. Ce contournement des cadres juridico-institutionnels par les partis politiques se justifie par leur besoin exagéré d'amasser des ressources matérielles et financières afin de faire face aux enjeux politiques du jour. Les ressources traditionnelles n'étant plus suffisantes pour combler le manque à gagner, les partis politiques n'hésitent pas à piocher dans des secteurs illégaux pour satisfaire leurs ambitions politiques. Et sur ce point, Rainer KRAEHE ne nous dira pas le contraire : « *les partis politiques vivent également des ressources prohibées sans qu'il soit possible de le prouver. S'il est strictement interdit à une association déclarée de recevoir des libéralités sauf celles qui, à raison de leur modicité ne sont pas considérées comme telles, il ne fait pas de doute que les partis ne respectent pas les dispositions de la loi* »⁵³⁶. Mais la difficulté de prouver cette pratique soulevée par R. KRAEHE reste le défi majeur, même si cela ne met nullement en cause la véracité de ladite pratique. Et pour cause, le Mali et le Sénégal ne disposent pas de dispositifs ou d'infrastructures efficaces pour assurer un contrôle efficace de circulation de l'argent dans ces réseaux informels. C'est pourquoi on peut constater dans ces deux pays des citoyens qui se promènent avec des valises d'argent, d'une contrée à une autre sans être inquiétés. De la même manière, ils peuvent circuler avec des valises d'argent pour traverser les frontières et aller investir dans des secteurs qu'ils souhaitent sans subir le moindre contrôle rigoureux. C'est pourquoi le GIABA, dans son rapport de novembre 2007 sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, a précisé que : « *les transactions en espèces constituent un réel problème, en particulier dans les économies en développement où les systèmes formels de paiements sont insuffisants et où il y a un manque de confiance de la part des populations quant à l'utilisation de ces systèmes* ». ⁵³⁷ Après tout ce qui précède, la question logique qui se pose est celle de savoir comment les partis politiques exploitent-ils ces réseaux informels (Paragraphe I). Dans la même

⁵³⁶ RAEHE, *Op. Cit.*, p.28.

⁵³⁷ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.* p.7.

logique nous nous intéresserons aux mécanismes mis en place pour contrôler les réseaux informels (Paragraphe II).

Paragraphe I : Les modes opératoires des réseaux informels

La difficulté de contrôler les ressources privées des partis politiques s'explique, en plus des problèmes cités précédemment, par la non-maîtrise des transactions financières effectuées au niveau national ou international et destinées au niveau national. Il faut entendre par modes opératoires, les manières par lesquelles les partis politiques parviennent à mettre en œuvre leurs stratégies pour contourner les textes en vigueur à travers les réseaux informels. Les réseaux informels, contrairement aux idées reçues, ne profitent pas uniquement aux trafiquants de drogue ou d'autres produits de nature illicite. En effet, les partis politiques de la sous-région de manière générale, et ceux du Mali et du Sénégal en particulier, semblent également s'y être intéressés. Les avantages constatés par les partis politiques dans les transactions financières à travers les réseaux informels sont nombreux et divers :

- *l'autonomie* qui permet aux partis politiques intéressés par cette pratique d'être indépendants des protocoles des institutions financières ;
- *la possibilité de violation des lois* est aussi un avantage, car les opérations effectuées à travers les réseaux informels ne laissent aucune trace sur les documents administratifs des partis politiques. Alors que ce sont sur ces documents administratifs que les organes de contrôle se focalisent toujours pour exercer leurs contrôles. Dans le contexte malien, cette pratique permet aux partis politiques de violer l'article 24 de la Charte des partis politiques.⁵³⁸
- *La liberté d'action* en ce sens que la transaction financière permet aux partis politiques de garder des sommes relativement fortes dans les domiciles de leur leader. La possession de telles sommes à la maison est un gage de liberté d'action à toutes les circonstances et devant toutes les urgences financières, sans surtout dépendre du calendrier des institutions financières modernes.

Selon le rapport du GIABA, l'utilisation du franc CFA dans la sous-région ouest-africaine, comme monnaie commune à certains pays francophones ainsi que la libéralisation et l'intégration économique des quinze (15) pays membres de la CEDEAO, sont des pratiques et des tendances

⁵³⁸ Selon l'article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : "Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités."

qui peuvent favoriser les transactions illégales d'espèces.⁵³⁹ En Afrique de l'Ouest, les transactions en espèces demeurent l'activité prédominante. Dans ce contexte, des opérateurs économiques, des partis politiques et d'autres membres de réseaux de trafic de toute sorte, en particulier ceux du secteur informel, sont engagés dans le libre-échange de monnaie sur des marchés parallèles florissants dans le but d'effectuer des paiements en espèces dans les transactions inter-régionales. Selon le rapport du GIABA les types de transaction en espèces pouvant faire l'objet de suspicions se présentent comme suit :

«- l'opération de change, qui implique l'échange d'une monnaie contre une autre ou la conversion de petites coupures en coupures plus grosses ;

- les opérations de versement, à l'intérieur ou hors du pays, pour des règlements. L'un des risques potentiels dans ce cas réside dans le fait qu'on puisse utiliser de fausses identités, rendant ainsi l'application de la réglementation, lorsqu'elle existe, encore plus difficile ;

- les dépôts en espèce sur les comptes bancaires soit par les titulaires de comptes soit par un tiers ;

- les retraits d'espèces des comptes bancaires ; et

*- le transport transfrontalier d'espèces camouflées dans des pièces de rechange, des poches, des avions commerciaux, des colis postaux aériens, des valises et des sacs à main ».*⁵⁴⁰

Les modes opératoires de ces réseaux informels varient selon qu'il s'agisse du niveau national (A) ou international (B). Parce que, les stratégies et moyens dont ont besoin les partis politiques pour transiter les fonds dépendent selon qu'il s'agisse du mouvement à l'intérieur du pays ou de l'extérieur vers l'intérieur du pays.

Ainsi, avant de nous intéresser au niveau international, quelles sont alors les méthodes utilisées au niveau national ?

A. Le niveau national

Selon un rapport de GIABA, *« la culture du « cash »/comptant comporte un risque potentiel en ce sens que les biens achetés avec les sommes en espèces peuvent être d'origine illicite du fait de la non possibilité d'enregistrer et d'effectuer la traçabilité de ces types de transactions ».*⁵⁴¹

⁵³⁹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.8.

⁵⁴⁰ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest ; *Op. Cit.*, p.8.

⁵⁴¹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.31.

Il faut souligner que l'un des piliers du programme d'intégration de la CEDEAO est la libre circulation commerciale, y compris celle des personnes, des biens et services dans la région. Mais force est de constater qu'au Mali et au Sénégal, les précautions prises pour circonscrire les potentiels dérapages restent moins efficaces. Comme précautions, nous faisons allusion aux cadres juridiques et institutionnels efficaces permettant de circonscrire ce phénomène au niveau national et sous régional ; ou donnant de la traçabilité à toutes les transactions qui s'y effectuent.

Même si pour certains analystes, le blanchiment d'argent facilitant le financement du terrorisme constitue la seule menace à la gouvernance démocratique, il faut tout de même préciser que ce même blanchiment d'argent constitue l'une des meilleures possibilités de financer des partis politiques par des réseaux mafieux afin d'avoir le retour de l'ascenseur une fois les bénéficiaires politiques arrivent au pouvoir. Le risque de ce retour d'ascenseur peut être l'octroi d'un marché public en faisant fi des procédures légales (appel d'offres...), la nomination des hommes de confiance des bailleurs aux postes stratégiques de l'Administration pour qu'ils accordent des faveurs aux bailleurs... Et malheureusement, le Mali et le Sénégal n'ont pas la mainmise sur la circulation de fonds ou les transactions financières à l'intérieur de leur territoire.

Ainsi, l'enjeu de contrôle des sources de financement des partis politiques s'effrite de jour en jour. Selon la Charte des partis politiques du Mali, « *les ressources financières des partis politiques sont constituées d'une part de ressources propres et d'autre part de dons, legs, libéralités et subventions* ». ⁵⁴² Pour l'article 24 de la même Charte, « *le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités* ». Dans la pratique, il reste quasi impossible de contrôler la proportion de cinquante pour cent (50%) dans la mesure où les donateurs font leurs dons, legs et libéralités de façon informelle ; donc très loin des regards du Ministère de l'Administration territoriale et ceux de la Section des Comptes de la Cour Suprême. Ces organes de contrôle se contentent timidement de mode de contrôle (*a posteriori*) sans esprit critique. Selon nos constats sur le terrain, ces partis politiques ne fournissent à ces structures de contrôle que des chiffres qu'ils peuvent facilement défendre en cas d'éventuels problèmes. Et comme le pays (Mali) n'a pas de moyens de contrôle efficaces pour vérifier les origines exactes des moyens financiers de ces formations politiques, il

⁵⁴² L'article 21 de la Charte des partis politiques du Mali.

n'a pas d'autres marges de manœuvre que de valider ces chiffres défendables. C'est pourquoi, le fossé existant entre le cadre théorique et la pratique va *crescendo*.

Il n'est un secret pour personne qu'à l'approche des élections générales par exemple, les opérateurs économiques ou des membres d'autres catégories professionnelles donnent habituellement des sommes faramineuses aux candidats qui ont la chance d'être élus. Mais cela se passe très généralement dans la plus grande discrétion sans que les organes de contrôle ne s'en rendent compte. Les propos de ce cadre de l'ADEMA-PASJ nous en dit plus : **Question :** Les opérateurs économiques maliens sont-ils impliqués dans les financements des partis politiques pour bénéficier, après leur (ré) élection, du retour de l'ascenseur ? **Réponse :** « Oui, les opérateurs économiques financent les partis politiques au Mali. En 2018 par exemple, à l'approche des élections présidentielles, un opérateur économique malien m'a dit : si vous allez vous présenter à l'élection présidentielle (de 2018), je vous donnerais six milliards. Et pour le remboursement, ne vous inquiétez pas, car vous pouvez le faire quand vous voulez et comment vous voulez.

Alors que, d'après mes calculs, le coût total de mes dépenses de campagnes électorales s'élevait à onze milliards de francs CFA. Mais je n'ai pas pu franchir l'étape des primaires. Mais cela se fait partout dans le monde, même dans les pays qui se disent développés tels que la France, les Etats-Unis... »⁵⁴³. Parlant des mobiles de ces gestes, même si les donateurs les inscrivent dans le registre des relations d'amitié, de parenté voire celui de soutien à un programme ou projet de société du parti bénéficiaire, ils sont à chercher ailleurs. Le « retour de l'ascenseur » est la vraie ambition qui anime les opérateurs économiques qui financent les formations partisans. Ainsi, après avoir bénéficié du soutien des opérateurs économiques, le candidat qui arrive au pouvoir doit en retour accorder à ses « bailleurs de fonds » des opportunités dans leur domaine respectif. Ces opportunités peuvent par exemple se traduire soit par l'octroi de marchés publics sans passer par un appel d'offres ou de monopole d'importation de quelques produits, soit par l'autorisation de création d'un espace public (hôtel, restaurant, école privée, clinique, agences de voyage, casinos...) dans des espaces stratégiques des grandes villes dans l'illégalité. Au Mali, un même parti politique peut bénéficier du soutien financier et matériel de plusieurs opérateurs économiques ou bailleurs économiques. Ce qui est à déplorer dans cette pratique est le fait que les opérateurs économiques font leurs gestes financiers dans la plus grande discrétion, très loin du regard des organes de contrôle. Les lieux de ces transactions financières en espèce sont nombreux ; elles

⁵⁴³ Extrait d'entretien du 25/04/2019 avec un cadre du Parti ADEMA-PASJ (A. P.), à Bamako-Lafiabougou.

peuvent se faire soit au domicile du candidat, ou dans son champ privé, soit à l'hôtel. Si elles sont très généralement effectuées entre le candidat concerné et l'opérateur économique, il arrive souvent qu'elles se fassent en présence d'intermédiaires mandatés par chacune des deux parties. Ainsi, si par exemple un parti politique bénéficie du soutien financier de cinq (05) opérateurs économiques à hauteur de vingt millions chacun, il est incontestablement évident que leurs contributions seront déterminantes et fondamentales non seulement dans la vie du parti politique, mais également et surtout dans la gestion des affaires publiques du pays, lorsque le bénéficiaire accède au pouvoir. Dans le cas malien, si le parti politique bénéficiaire est une formation dont les militants ne cotisent pas, ce qui est d'ailleurs le cas pour beaucoup de partis, le montant cumulé des dons, legs et libéralités doit inévitablement être supérieur à cinquante pour cent (50%) du montant total des ressources propres du parti politique. Même si les donateurs sont récompensés au sein du parti politique qui leur décerne des titres, leurs noms ne paraîtront jamais dans le bilan financier annuel du parti, pour la simple raison que les fonds ont été transmis à son leader à travers un réseau informel. Cette pratique est en vogue au Mali et au Sénégal car des chefs d'entreprise, des opérateurs économiques, des grands commerçants et même des leaders religieux, donnent de sommes relativement colossales à des leaders de certains partis politiques sans laisser de trace. Cela brouille complètement les pistes d'analyse ou de contrôle des organes de contrôle mis en place par les autorités de ces deux États. Les montants engrangés dans de telles conditions peuvent-ils s'inscrire dans le registre des dons ? La réponse est évidemment non, car un donateur fait ses dons de manière désintéressée, c'est-à-dire sans s'attendre à aucune contrepartie en retour. Par contre, des montants reçus dans des conditions informelles constituent des dons conditionnés soit à des octrois de marchés publics ou du moins à d'autres opportunités. De même, conscient du faible niveau de mobilisation des ressources internes de son parti, le président qui apporte l'essentiel des ressources ne peut pas s'empêcher de violer l'article 24 de la Charte des partis politiques du Mali. Car, en plus des contributions personnelles et directes qu'ils font, certains présidents de parti sont souvent amenés à acheter, à leurs propres frais, des cartes de membres qu'ils distribuent aux militants. C'est de cette façon que certains présidents de parti sont devenus presque les véritables et seuls bailleurs de leur parti. Étant donné qu'ils financent directement et indirectement toutes les activités de leur formation partisane, leur contribution à elle seule dépasse la proportion des cinquante pour cent (50%) dont parle l'article 24 de la Charte. Mais le Sénégal n'a pas imposé un tel pourcentage aux partis politiques. En plus des montants colossaux que les

partis politiques reçoivent au niveau national à travers leurs leaders, certains d'entre eux n'hésitent pas à utiliser des réseaux internationaux pour satisfaire leurs ambitions politiques.

B. Le niveau international

Parlant des mesures spéciales relatives aux opérations effectuées au comptant et par l'intermédiaire des passeurs de fonds, le rapport du GIABA en 2007 suscité donne ces précisions : *« l'exercice a révélé que le fait de détenir sur soi de l'argent en espèce ne constitue pas d'emblée une infraction. Cette situation se justifie par le fait que l'économie des États membres de la région est basée essentiellement sur les transactions en espèces. Toutefois, comme l'a révélé l'étude dans la plupart de ces pays, la réglementation des changes permet d'exercer des contrôles sur les sorties de fonds ainsi que sur les autres instruments de paiement au porteur. Aucune limite n'est imposée sur les entrées d'argent et autres instruments négociables. Les personnes interrogées dans les pays membres de l'UEMOA ont confirmé qu'en ce qui concerne la délivrance des allocations touristiques aux voyageurs résidents à destination des pays hors UEMOA, il existe une limitation de seuil fixé à deux millions (2 000 000) de francs CFA. Au Nigeria, et dans les pays non membres de l'UEMOA, les équivalents de cinq mille Dollars (5 000) pour les personnes physiques et de quinze milles (15 000) pour les corps constitués représentent les seuils de sortie d'argent. Il n'y a pas de limite sur les entrées de devises dans la plupart de ces pays. S'agissant des rentrées de devises, même si certains pays comme le Nigeria, ont des réglementations imposant des seuils pour les devises et autres instruments négociables, celles-ci ne sont pas appliquées systématiquement à travers la région. Cette situation rend la région vulnérable au BA⁵⁴⁴ et au FT⁵⁴⁵ ».*⁵⁴⁶ Cette analyse permet de comprendre la réglementation en vigueur dans la zone UEMOA, relative aux seuils autorisés de fonds avec lesquels les citoyens peuvent circuler. Toujours selon la même source : *« l'exercice a révélé que les méthodes de détection les plus efficaces pour la contrebande de fortes sommes d'argent sont les contrôles inopinés faits par les autorités aux points d'entrée et de sortie. Relativement aux amendes pour le transport physique des espèces au de-là du seuil permis non déclaré, les autorités de contrôle des pays de l'UEMOA ont le pouvoir de confisquer l'argent ou d'infliger une amende pouvant aller de 10% du montant*

⁵⁴⁴ Qui signifie: Blanchissement d'Argent.

⁵⁴⁵ Qui signifie : Financement du Terrorisme.

⁵⁴⁶ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.17.

*jusqu'à cinq fois le montant total. Cependant, on a noté qu'il n'existe aucune limite prescrite pour les achats (en particulier pour les importateurs ou commerçants transfrontaliers) pourvu qu'ils aient des documents économiques justificatifs».*⁵⁴⁷

Mais quid de la mise en œuvre de ce dispositif sous-régional ?

À l'issue d'une enquête menée dans les pays membre de l'UEMOA, il s'est révélé que l'application de ce dispositif pose problème. Parce que sur les 24% de réponses fournies par les autorités chargées de l'application de la loi, seulement trois pays ont pu donner statistiques sur les cas de blanchiment d'argent signalés, d'enquêtes et de poursuites judiciaires : *« on peut déduire que l'incapacité des agents interrogés à fournir des statistiques est due à l'inefficacité du système mis en place ou la défaillance du système de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, et du manque de formation d'un personnel qualifié pour détecter, réprimer ou engager des poursuites judiciaires. Cette question doit être résolue de manière urgente par la formation des autorités chargées de l'application de la loi afin de respecter les recommandations spéciales IX du GAFI*⁵⁴⁸ ». ⁵⁴⁹ Si au niveau sous régional le dispositif est défaillant, il en est de même au Mali et au Sénégal où la porosité des frontières constitue une porte ouverte à toute sorte de tentative d'infiltration venant de l'extérieur. Alors que la responsabilité de la détection des passeurs de fonds relève de la compétence des autorités chargées de l'application des lois, en particulier les douaniers sans oublier les agents de sécurité des frontières. *« Toutefois, beaucoup de douaniers de la région n'ont ni l'équipement ni la capacité pour détecter l'argent liquide. Souvent ils ne pensent même pas à traquer l'argent liquide. Il faudra une formation spécialisée et un équipement de détection densimétrique pour détecter l'argent frauduleux au départ et à l'arrivée »*,⁵⁵⁰ précise le rapport du GIABA. Ainsi, une firme internationale a toutes les possibilités d'envoyer, sur le compte bancaire d'un malien domicilié à Bamako, une importante somme d'argent destinée à financer un parti politique pressenti pour gagner l'élection présidentielle à venir. Il en est de même pour le Sénégal, quoique les textes en vigueur en matière de financement des partis politiques l'interdisent.

⁵⁴⁷ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 17.

⁵⁴⁸ Groupe d'Action financière.

⁵⁴⁹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 17.

⁵⁵⁰ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.30.

Ces deux pays ne disposent pas, une fois de plus, de dispositifs nécessaires pour contrôler à l'amont, comme à l'aval, les sources de financement de leurs formations politiques. C'est pourquoi, de l'extérieur, certains opérateurs économiques, firmes internationales, réseaux de trafic de tout genre voire de groupes de pression, parviennent à financer sans être inquiétés, les ambitions politiques de certains partis à travers des réseaux informels. Des mécanismes et méthodes permettant aux formations politiques du Mali ou du Sénégal de recevoir des fonds de l'extérieur sont multiples et variés. Sur la base du rapport de GIABA, nous en analyserons quatre :

- *La valise diplomatique*

Selon l'article 27, alinéa 3, de la Convention de Vienne, la valise diplomatique est exemptée de tout contrôle frontalier : « *La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue* ». ⁵⁵¹ Si cela est l'un des éléments fondamentaux de l'immunité diplomatique, ce qui est certes bien normal, cette immunité engendre des conséquences de plus en plus inquiétantes sur la gouvernance démocratique ; surtout lorsque certains bénéficiaires de ce privilège ne sont pas de bonne volonté. Car elle sert de moyen sûr pour transporter de l'argent en espèce, d'un pays à un autre. Les diplomates ayant souvent des colorations politiques (avouées ou pas), ceux-ci ne manquent pas d'exploiter l'avantage que leur poste leur offre pour défendre la cause d'un parti qu'ils soutiennent directement ou indirectement. A l'approche des élections générales, que ce soit au Mali ou au Sénégal, certains partis politiques n'hésitent pas à lancer un appel à tous les ambassadeurs et tous les consuls généraux issus de leur famille politique, de faire parvenir leur contribution afin que le parti concerné puisse faire face aux enjeux du moment. Même des entrepreneurs ou des membres d'autres secteurs d'activité qui cherchent des opportunités d'investissement au Mali ou au Sénégal, peuvent être mis à contribution. Le montant ainsi collecté arrive aux pays d'origine des diplomates très généralement par la voie diplomatique c'est-à-dire, la valise diplomatique.

- *Les systèmes de transferts d'argent*

Les types de transaction sont nombreux et variés. Et le GIABA a identifié sept (07) typologies dans son rapport de novembre 2007 relatif aux typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest. Toutes les transactions en espèces ne sont pas de nature criminelle. Chacune de ces sept typologies porte sur une méthode ou un élément spécifique d'abus ou d'usage impropre de transaction en espèces qui sont utilisées ou qui se prêtent aux abus dans la région pour

⁵⁵¹ Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques. Faite à Vienne le 18 avril 1961. Entrée en vigueur le 24 avril 1964. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 500, p. 95

blanchir les produits des activités illicites. Ces méthodes et tendances se présentent comme suit, avec un exemple de cas vécus :

Typologie 1 : *Le blanchiment des produits du trafic de drogue à travers des entreprises qui Privilégient les paiements au comptant et qui ont un chiffre d'affaires élevé en espèces*

Cette typologie se fonde avec l'utilisation d'entreprises jugées légitimes ayant un chiffre d'affaires élevé en espèces et que les trafiquants utilisent comme un paravent les produits de leurs activités illicites. Et les types d'entreprises généralement utilisés ont pour nom : les restaurants, les bars, les centres de communication et autres magasins de vente au détail. Le secteur informel existant au Mali et au Sénégal offre également aux trafiquants l'occasion d'acquérir des petites entreprises telles que les concessions de voitures d'occasion, les bars, les restaurants, les salles de jeux ou les entreprises immobilières, qui fournissent l'anonymat ou les moyens de dissimuler les gains d'origine illicite.⁵⁵²

Typologie 2 : *La fraude sur la commission escomptée (four-one-nine-419)*

Cette typologie génère des sommes colossales en espèces rendues possibles par des transferts bancaires. Elle doit son nom à la section 419 du Code pénal du Nigeria et se manifeste sous diverses formes. Cette typologie résulte d'activités frauduleuses liées au : financement ou aux investissements dans des projets présumés d'envergure ; dédoublement des monnaies ; paiements anticipés dissimulés pour un plan d'action convenu...⁵⁵³

Typologie 3 : *Mouvement de grosses sommes d'argent en espèces et l'utilisation de passeurs transfrontaliers d'argent*

Le manque de réglementation efficace dans la zone (au Mali et au Sénégal) relative au montant que chaque passager peut transporter sur soi ou utiliser pour leurs achats ; donne voies à certaines personnes de mauvaise volonté de se déplacer avec des sommes importantes. Cette manne financière peut être utilisée librement pour acheter des biens ou investir dans n'importe quel secteur que celles-ci désirent. Cette typologie rend les transactions au comptant vulnérables au blanchiment des produits d'activités illicites sans que ceux-ci ne soient détectés.⁵⁵⁴

Typologie 4 : *Le blanchiment d'argent par les bureaux de change et autres changeurs informels*

⁵⁵² Voir Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.19.

⁵⁵³ Voir Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.20.

⁵⁵⁴ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.21.

Les animateurs de cette typologie sont essentiellement des opérateurs économiques, notamment ceux du secteur informel. Ces opérateurs économiques sont généralement engagés pendant longtemps dans le change libre des devises régionales voire étrangères sur les marchés parallèles. Le but est d'effectuer des paiements au comptant pour les transactions intra régionales.

Même si certains pays de la sous-région ont pris des dispositions pour réguler les changeurs informels d'argent, le marché parallèle reste toujours une entreprise florissante dans la zone ouest-africaine. Ainsi, des valises et caisses remplies de monnaies locales sont échangées librement en devises, en particulier aux postes frontaliers sans passer par les voies légales ou officielles.⁵⁵⁵

Typologie 5 : Le blanchiment d'argent fondé sur le commerce

Dans le cadre de la libre circulation des biens et des personnes dans l'espace communautaire de la CEDEAO, les agriculteurs et autres propriétaires d'entreprises jouissent d'une libre circulation dans la région, et peuvent donc transporter de fortes sommes en espèces pour des opérations transfrontalières sans restriction, pourvu qu'il y ait une justification économique. Cette situation pourrait faire l'objet d'abus et faciliter la fraude par le canal des passeurs de fonds. La réglementation des changes en vigueur au sein de l'UEMOA, par exemple, exige que les exportateurs résidents domicilient leurs opérations auprès d'une banque dès lors que le montant excède cinq millions (5.000.000) de francs CFA. En outre, ils sont tenus de rapatrier, dans un délai de 120 jours suivant l'expédition, l'intégralité des produits des recettes d'exportation. Pour les importations de marchandises, la domiciliation bancaire est exigée dès lors que le montant excède cinq millions (5.000.000) de francs CFA. Le règlement financier des importations doit se faire par la seule entremise des banques et établissements financiers habilités. Mais cette réglementation, ne prévoit aucune mesure spécifique pour les marchandises et les personnes en transit si bien qu'une personne en transit n'est pas obligée de déclarer le montant des espèces qu'elle transporte d'une juridiction à une autre. De même, les marchandises en transit échappent au contrôle des changes dans les pays de transit. Les difficultés rencontrées par les contrôleurs dans ce domaine est que les commerçants et les passeurs d'argent abusent du système en passant par une juridiction A en prétendant qu'ils sont en transit. Une fois qu'ils se retrouvent dans la juridiction "B", ils utilisent le même procédé malhonnête « d'être en transit » pour revenir dans la juridiction "A",

⁵⁵⁵ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.23.

échappant ainsi aux deux juridictions A et B qui n'ont aucune information enregistrée sur le passeur d'espèces et les marchandises en transit.⁵⁵⁶

Typologie 6 : Blanchiment de l'argent de la corruption

Cette typologie implique les membres du gouvernement et les hauts fonctionnaires qui abusent de leur pouvoir pour s'enrichir illicitement et blanchir l'argent de la corruption. La méthode classique utilisée est la complicité avec les fournisseurs de biens et de services en sous/surfacturant les biens et services fournis aux institutions dirigées par des agents corrompus.⁵⁵⁷

Typologie 7 : Systèmes de Remise Alternative de Fonds (SRAF) : transactions de "Dollar-pour-dollar"/Euro-pour-Euro et de "règlement"

- *Transactions de "Dollar-pour-dollar"/Euro-pour-Euro*

Elle est un système de remise alternative de fonds utilisé par les communautés ouest-africaines vivant à l'étranger. La procédure consiste à contacter l'opérateur, à payer un petit pourcentage sur le montant à envoyer au pays natal, à obtenir un code ou un numéro et un numéro de téléphone pour appeler et recevoir le versement. Cette procédure qui repose sur la confiance est généralement effectuée entre des personnes de même race ou groupe ethnique. L'unique information tenue par l'opérateur est un registre qui comprend le prénom de l'expéditeur et son téléphone, le montant envoyé et le prénom du bénéficiaire ainsi que le code attribué à la transaction. Si les transactions modernes comme Western Union, ou Money Gram prélèvent environ 17% pour 100 dollars, les opérateurs de ces types de transactions précités ne prélèvent que 10% par transaction. Ce système de transfert est utilisé en majorité par des analphabètes et les travailleurs immigrés de l'Afrique de l'Ouest vivant à l'étranger parce qu'on ne leur demande pas d'écrire quoique ce soit qui aurait pu mettre à nu leur ignorance. C'est l'opérateur qui remplit les informations nécessaires. Et ce qui est plus intéressant c'est qu'il n'y a pas de plafond pour le montant à envoyer. L'exemple ci-dessus d'un scénario fictif de transfert d'argent est plus illustratif :

Première étape : 'A' va voir B pour une transaction de dollar en dollar. 'A' a besoin d'envoyer 1000 dollars à ses parents vivant dans une ville 'K'. 'B' prend l'argent de 'A' et écrit le montant à envoyer et les frais supplémentaires avant de donner un nom ou une lettre comme code à 'A'. **Deuxième étape :** 'B' appelle son partenaire qui est dans la ville 'K' pour lui

⁵⁵⁶ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, pp.24-25.

⁵⁵⁷ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.26.

transmettre l'information sur la transaction. 'B' donne alors à 'A' le numéro de téléphone de son partenaire qui se trouve dans la ville 'K'. Elle lui communique un numéro de téléphone et un code pour sa famille afin qu'elle contacte son partenaire qui va aller récupérer l'argent.

Troisième étape : *La famille de 'A' appelle le partenaire de 'B' qui se trouve dans la ville 'K' et lui donne le code. Le partenaire de 'B' indique un endroit où il peut le trouver pour récupérer l'argent. La famille de 'A' arrive à destination et récupère les 1000 dollars en devise. Ce système est différent de celui de Western Union ou de Money Gram et autres IF qui paient en monnaie locale. Quatrième étape :* *Pour se réapprovisionner en devise forte, M^{lle} 'B' revient au pays chaque deux semaines avec des dollars et des euros camouflés dans ses valises qu'elle remet à son partenaire et récupère l'équivalent en monnaie locale pour investir dans le secteur qu'elle veut.*⁵⁵⁸

Dans des pays où ces pratiques de contournement des dispositifs juridico-institutionnels sont en plein essor, la moralisation de l'espace politique sénégalais et malien n'est pas pour bientôt.

- *La transaction de type règlement :*

Elle est fréquemment utilisée par les commerçants de la sous-région. Du fait de la complexité voire de la lourdeur des procédures bancaires pour obtenir des lettres de crédit pour leur activité (import/export), la plupart de ces commerçants ont recours à ce type de transaction qui implique le paiement à une personne au pays avant de voyager. Le montant est ensuite remboursé dès l'arrivée au pays de la destination. Le commerçant récupère l'équivalent en devise du montant liquide versé au partenaire au pays. Le contractant vivant au pays de la destination ne transfère donc pas l'argent physique mais conclut une transaction en espèces avec le commerçant.⁵⁵⁹ Même si la pratique en soi n'est pas illégale, le manque de dispositifs de contrôle rend le transfert d'argent assez problématique. Un opérateur économique, un directeur d'une société étrangère, un directeur d'une firme internationale voire un membre d'un réseau mafieux peut envoyer une somme d'argent relativement colossale à un parti politique au Mali ou au Sénégal à travers un tel réseau à l'insu des autorités. Ainsi, à l'approche d'une compétition électorale, il arrive que les responsables de ces différents secteurs d'activité accordent leur soutien financier au candidat qu'ils estiment être favori, afin d'avoir des faveurs relatives ou opportunités après son élection. Quoique cette pratique soit interdite par les textes en vigueur au Mali et au Sénégal, elle ne rencontre pas d'obstacles

⁵⁵⁸ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 29.

⁵⁵⁹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.29.

sérieux sur le terrain. Devant ce ‘laisser aller’ incontrôlé de mouvements financiers, par quels moyens les autorités sénégalaises et maliennes peuvent-elles lutter contre le financement de leurs partis par des firmes internationales ou des personnes morales étrangères de façon globale ?

À toutes ces stratégies mises en place pour les transactions financières, il faut ajouter la question du triple compte bancaire dont disposent certains leaders des partis politiques au Mali et au Sénégal. Cela est aussi une pratique qui complique la tâche aux organes de contrôle car parmi les trois comptes en question, un seul est généralement et officiellement déclaré aux autorités administratives ; les deux autres étant réservés pour la collecte de fonds frauduleux aux niveaux national et étranger. Et la plupart des leaders de partis politiques disposent d’un compte bancaire à l’étranger. Ces comptes peuvent être suspects dans la mesure où les organes de contrôle nationaux n’ont pas les moyens nécessaires pour contrôler toutes les transactions ou tous les mouvements qui s’y effectuent. Dès lors, la question que nous sommes tentés de poser est finalement de savoir s’il existe des organes mis en place, dans la sous-région en général, et dans les deux pays sous étude en particulier, pour lutter contre ces transactions informelles.

Paragraphe II : Les mécanismes de lutte contre les réseaux informels

Il faut entendre par mécanismes de contrôle des réseaux informels, tous les dispositifs mis en place, qu’ils soient au niveau sous régional ou national, pour l’encadrement des mouvements de l’argent dans des réseaux informels dans une zone déterminée. L’enjeu de cet encadrement est de contrôler et de sanctionner tous les mouvements financiers s’exerçant dans les réseaux qui défient les règles et procédures ordinaires. Selon un rapport de GIABA, *« l’économie de l’Afrique de l’Ouest est caractérisée par les transactions en espèces et fait partie d’un vaste secteur informel en pleine croissance »*.⁵⁶⁰ Fort de ce constat, l’encadrement de ce secteur informel, au niveau sous régional comme au niveau national, s’avère plus que jamais indispensable pour des raisons sécuritaires et démocratiques. Pour des raisons sécuritaires en ce sens que des terroristes peuvent être infiltrés à travers ces réseaux informels qui troublent la stabilité sécuritaire des pays. La lutte contre ces réseaux informels est une nécessité démocratique dans la mesure où les partis politiques pourront en profiter pour se faire financer par des narco-trafiquants, des terroristes ou des membres de

⁵⁶⁰ Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l’Ouest, *Op. Cit.*, p.7.

groupes d'intérêt. C'est pourquoi, dans le souci d'apporter une réponse durable à cette question qui n'est pas sans conséquence, les pays de la sous-région en général, et les autorités sénégalomaliennes en particulier, ont manifesté leur volonté de contrer cette pratique à travers la mise sur pied des organes pour chaque niveau concerné. Avant de préciser ces organes mis en place au niveau sous-régional et national, soulignons que la circulation de l'argent dans des réseaux informels est plus que jamais incontestable dans la sous-région : « *la préférence de l'argent liquide par rapport aux instruments non-liquides dans le paiement des transactions économiques et financières en Afrique de l'Ouest rend la région très vulnérable au blanchiment d'argent. Cela est en grande partie dû à l'anonymat et à l'ubiquité qu'offre l'argent en espèces qui est en fait le moyen privilégié pour recevoir et déployer les transactions. Cela ouvre la voie aux fraudeurs qui blanchissent leurs gains sans être détectés* ». ⁵⁶¹ La propension à utiliser le secteur informel pour blanchir l'argent en dissimulant son origine illicite et en l'intégrant dans l'économie formelle par l'achat de biens immobiliers, de voitures de luxe, à travers des bureaux de change, demeure très forte. Le commerce national et intra-régional et autres transactions connexes en Afrique de l'Ouest, sont dominés en volume, sinon en valeur, par les opérateurs économiques informels dont les activités sont largement menées hors du système bancaire et sont caractérisées par un manque réel de transparence et de trace écrite. Ainsi le commerce et l'environnement culturel fournissent les bases fertiles pour toute sorte d'activités illégales et criminelles, sans oublier que l'utilisation de l'argent liquide a aussi une dimension culturelle très enracinée dans les comportements. ⁵⁶² L'argent en espèces est un moyen convenable pour financer les activités financières illicites qui laissent très peu de traces. Il convient de noter que la plupart des infractions liées au blanchiment d'argent qui comportent des volets relatifs au trafic de drogue, d'armes et au trafic d'être humain sont basées sur l'argent en espèces. L'utilisation accrue et l'acceptabilité des devises dans les transactions illicites telles que la corruption et le trafic de drogue, sont facilitées par la dominance des transactions en espèces dans la région. ⁵⁶³ Le commerce transfrontalier est basé sur l'argent liquide et comporte à la fois des transactions légales et des transactions illégales telles les contrebandes de différentes sortes : marchandises, argent en espèces, drogue, armes et munitions,

⁵⁶¹ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 30.

⁵⁶² Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.31.

⁵⁶³ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p. 31.

etc.⁵⁶⁴ Les risques liés à ces activités sont aggravés par la libre circulation des biens et des personnes, instituée par les protocoles de la CEDEAO en raison de l'insuffisance de la surveillance aux frontières et des autres mesures de contrôle. Ainsi, « *dans les opérations de transport transfrontalier illicite d'argent en espèces, les passeurs de fonds voyagent par voies routières, aériennes et maritimes avec des colis d'argent en espèces souvent camouflés dans des boîtes, des valises et des compartiments cachés des véhicules. Les frontières poreuses de la région rendent la détection des passeurs bien plus difficile. Les passeurs utilisent également des embarcations privées et des routes clandestines pour passer l'argent en contrebande en évitant les postes officiels de contrôle aux frontières* »⁵⁶⁵.

Au sujet des organes mis en place pour la lutte contre cette transaction informelle dans la zone ouest-africaine, et même au niveau national, nous avons le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (A). Son équivalent au niveau national est la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (B).

Même si leur bilan reste discutable voire contestable, ces différents mécanismes de contrôle de ce que d'aucuns appellent l'argent sale se battent tant bien que mal pour relever ce défi colossal.

A. Le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)

Le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA) a été créé par les chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2000. Il a une mission régionale globale : l'élaboration de stratégies pour protéger les économies des Etats membres contre les abus et le blanchiment d'argent illicite ; l'amélioration des mesures et l'intensification des efforts de lutte contre le blanchiment d'argent illicite en Afrique de l'Ouest ; et, le renforcement de la coopération entre ses membres. Le GIABA est constitué de tous les Etats membres de la CEDEAO. Toutefois, le statut de membres observateurs du GIABA est accordé à tous les Etats africains membres ou non et à toutes les organisations inter-gouvernementales qui soutiennent les objectifs et les actions du GIABA et qui ont fait la demande de membre observateur. Le GIABA est un organe régional

⁵⁶⁴ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA). Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.31.

⁵⁶⁵ Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l'Ouest, *Op. Cit.*, p.31.

de style – GAFI (ORSG) en Afrique de l’Ouest.⁵⁶⁶ Dans cette région, la politique de libéralisation et de libre circulation des biens et des personnes a un impact sur la prévalence des transactions en espèces dans la région. En vue de lutter contre ce risque, les premières activités du GIABA portaient sur les typologies pour étudier le phénomène de blanchiment d’argent de novembre 2006 à avril 2007. Mais pour la réalisation de ces objectifs globaux précités, le Directeur général du GIABA (2014), Adama COULIBALY, précisait dans le *RAPPORT ANNUEL 2014* que son institution est confrontée à des obstacles très sérieux :

- La baisse des ressources financières, liées à l’extension des missions de la CEDEAO au-delà de son cadre d’intervention habituel pour répondre à un certain nombre de défis de plus en plus pressants pour la communauté. Ceux-ci comprennent les opérations de restauration et de maintien de la paix, la prévention et la lutte contre les épidémies émergentes ;
- Et les difficultés rencontrées dans la collecte effective du prélèvement communautaire. Cette situation met son institution face à une obligation et à la responsabilité de solliciter auprès de leurs partenaires techniques et financiers, des ressources additionnelles de financement en vue de compléter les allocations budgétaires du GIABA.⁵⁶⁷

Cependant, et en dépit des difficultés ci-dessus soulignées, le rapport de 2014 précise tout de même que le GIABA s’est classé parmi les institutions et les organismes de la CEDEAO ayant enregistré les meilleures performances⁵⁶⁸. Parmi ses points de succès on peut citer entre autres :

- le développement de nombreux programmes de renforcement des capacités à l’intention des Etats membres du GIABA ou en partenariat avec d’autres acteurs ;
 - l’amélioration de la coordination entre les autorités nationales en matière de LBC/FT ;
 - la meilleure coopération régionale en matière de LBC/FT ;
 - la signature d’un accord d’assistance financière de trois millions d’euros avec la Commission de l’Union Européenne pour soutenir les efforts de LBC dans la région sur une période de quatre ans.
- Ce type de dispositif existe au niveau national également.

⁵⁶⁶ Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA), Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l’Ouest, *Op. Cit.*, p. 9.

⁵⁶⁷ Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA), Rapport annuel 2014, *Op. Cit.*, p. 10.

⁵⁶⁸ Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA), Rapport annuel 2014, *Op. Cit.*, p. 118.

B. La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)

C'est en application de la Directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 du Conseil des Ministres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) que les pays de la sous-région se sont dotés de la CENTIF. Au Mali, la CENTIF a été créée par la Loi n°2016-008/AN-RM du 17 mars 2016. Elle est une autorité administrative placée sous la tutelle du Ministre de l'Économie et des Finances. La CENTIF jouit d'un pouvoir de décision autonome et bénéficie d'une autonomie financière. Parlant de ses attributions, précisons que la CENTIF a pour mission le traitement et la transmission des informations, en vue de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Pour ce faire, elle est chargée de recueillir, d'analyser, d'enrichir et d'exploiter tout renseignement propre à établir l'origine ou la destination des sommes ou la nature des opérations ayant fait l'objet d'une déclaration ou d'une information reçue, au titre des dispositions des articles 15, 36, 43, 70, 79, 80, 86 et 111 de la présente Loi. La CENTIF reçoit également toutes autres informations utiles et nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment celles communiquées par les autorités de contrôle ainsi que les officiers de police judiciaire. Elle peut demander, auprès des personnes physiques ou morales, des informations susceptibles d'enrichir les déclarations de soupçons. La CENTIF a le pouvoir de réaliser ou de faire réaliser des études périodiques sur l'évolution des techniques utilisées pour le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme sur toute l'étendue du territoire national.

La cellule peut animer et coordonner, en cas de nécessité et cela, tant sur le plan national qu'international, les moyens d'investigation dont disposent les administrations ou les services relevant des Ministères chargés des Finances, de la Justice et de la Sécurité ainsi que les organismes qui y sont rattachés, pour la recherche des infractions induisant des obligations de déclaration. Elle participe aux études des mesures à mettre en œuvre pour faire échec aux circuits financiers clandestins, au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme. La CENTIF développe, en relation avec les Directions concernées relevant des Ministères chargés des Finances, de la Justice et de la Sécurité, l'action internationale de lutte contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Elle est également chargée d'assurer une coopération efficace et la concertation des autorités nationales, directement ou indirectement, concernées par la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle émet des avis sur la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. La CENTIF

élabore des Rapports périodiques, au moins une fois par trimestre, et un Rapport annuel, qui analysent l'évolution des activités relatives à la lutte contre ces deux fléaux au plan national et international, et procède à l'évaluation des déclarations recueillies. Ces Rapports sont destinés au Ministre chargé de l'Économie et des Finances et à la BCEAO. Dans l'exercice de ses attributions, la CENTIF peut recourir à des correspondants au sein des Services de la Police, de la Gendarmerie, des Douanes, du Trésor public, des Impôts ainsi que des Services judiciaires de l'Etat et de tout autre service dont le concours est jugé nécessaire dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Les correspondants identifiés sont désignés par arrêté de leur Ministre de tutelle. Ils collaborent avec la CENTIF dans le cadre de l'exercice de ses attributions. La CENTIF est la seule structure habilitée à recevoir les déclarations de soupçon; inopposabilité du secret professionnel; droit d'opposition à l'exécution d'une opération pour une durée maximale de 48 heures; droit de communication étendu.

Le Sénégal, à son tour, est doté de cette même structure comme le Mali voire les autres pays de la sous-région. Ainsi, la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF) du Sénégal a été créée par la loi n°2004-09 du 06 février 2004 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, adoptée par le Sénégal en application de la Directive n° 07/2002/CM/UEMOA du 19 septembre 2002 du Conseil des Ministres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Les compétences de la Cellule ont été étendues à la lutte contre le financement du terrorisme par la loi n°2009-16 du 02 mars 2009. Le décret n°1150 du 18 août 2004 précise l'organisation et le fonctionnement de la CENTIF. La CENTIF, devenue opérationnelle en mars 2005, est une cellule de renseignement financier (CRF) de type administratif, placée sous la tutelle du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan. Elle dispose d'une indépendance dans ses prises de décision pour toutes les matières qui relèvent de sa compétence ainsi que d'une autonomie de gestion.⁵⁶⁹ La CENTIF est la structure centrale chargée d'animer et de coordonner, à l'échelle nationale, la mise en œuvre de la politique définie par l'État en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT) ainsi que toutes autres infractions qui leur sont connexes, en collaboration étroite avec l'ensemble des acteurs ayant une compétence principale ou accessoire dans ces domaines. Elle apporte son concours aux autorités publiques dans la définition des orientations stratégiques de la lutte contre la délinquance financière

⁵⁶⁹ Le crédit alloué par l'Etat du Sénégal à la CENTIF au titre de l'année budgétaire 2015 par exemple s'élevait à 591.847.000 F CFA.

et dans la recherche d'informations pour l'identification des partenaires économiques et financiers. Pour plus de détails sur ses missions, voir CENTIF-DAKAR, Rapport annuel de 2015, p.7.

Au sens de la loi, les personnes physiques et morales ci-après sont assujetties à l'obligation de déclarer à la CENTIF les actes dont elles ont connaissance et qui pourraient, selon leur appréciation, concerner le blanchiment de capitaux ou le financement d'activités terroristes :

a) Pour le secteur financier : le trésor public, dans son acception la plus large ; la BCEAO pour ses opérations de banque ; les banques et en fin, les autres organismes financiers (les Services financiers postaux, la Caisse de Dépôts et Consignations, les Sociétés d'assurance et de réassurance, les Courtiers d'assurance et de réassurance, les Institutions de microfinance, la Bourse Régionale des Valeurs Mobilières, le Dépositaire Central/Banque de Règlement, les Sociétés de Gestion et d'Intermédiation, les Sociétés de gestion de patrimoine, les Organismes de placement collectif en valeurs mobilières, les Entreprises d'investissement à capital fixe, les Agréés de change manuel,...)

b) Pour le secteur non financier : Les membres des professions juridiques indépendantes (avocats, notaires, etc.), lorsqu'ils représentent ou assistent des clients en dehors de toute procédure judiciaire ; les apporteurs d'affaires aux organismes financiers ; les commissaires aux comptes ; les agents immobiliers ; les marchands d'articles de grande valeur (objets d'art, pierres et métaux précieux) ; les transporteurs de fonds ; les propriétaires, directeurs et gérants de casinos et d'établissements de jeux ; les agences de voyage ; les organisations non gouvernementales ;

etc.⁵⁷⁰ Les acteurs du secteur non financier sont regroupés sous l'appellation générique « Entreprises et Professions Non Financières Désignées ».

Section II : L'impact des réseaux informels sur la gouvernance démocratique

Nous allons, dès l'entame de cette partie, préciser que toutes les pratiques en cours dans les réseaux informels ne sont pas illicites ou illégales. Parce que la bancarisation ou l'achat par chèque n'est pas une obligation au Mali et au Sénégal du fait du caractère lacunaire des cadres juridiques et institutionnels en la matière. Mais les pays qui ont eu le réflexe, par souci de transparence et de bonne gouvernance, de bien réglementer ces réseaux informels de circulation de capitaux ont marqué un pas supplémentaire vers la moralisation de l'espace politique.

Certes la mise en place des organes comme le GIABA et la CENTIF est une avancée politique notoire, du moins théoriquement dans ces milieux concernés. Elle a aussi suscité beaucoup

⁵⁷⁰ CENTIF-DAKAR, Rapport annuel de 2015, p.8.

d'espoirs et d'engouements dans lesdites zones. Mais ni le GIABA, encore moins la CENTIF n'a été capable d'apporter une solution adéquate au trafic informel de capitaux pour des raisons précédemment soulignées. C'est pourquoi, la bande sahélienne de la sous-région en général, le Mali et le Sénégal en particulier, restent profondément marqués par des phénomènes d'insécurité compromettant la stabilité politique, la bonne gouvernance et le vivre ensemble au sein des communautés. Ainsi, des réseaux de trafiquant de tout genre – drogue, arme et munition, être humain – se sont sérieusement enracinés au Mali et au Sénégal, devenant ainsi, une autre source d'insécurité multidimensionnelle à part entière. C'est pourquoi, selon une étude de l'OCDE : « *les revenus d'origine criminelle dans la région ouest-africaine représenteraient 3.6% du produit intérieur brut (PIB) mondial ; les revenus de la criminalité organisée transnationale résultant du trafic de drogue, de contrefaçons et de personnes, ainsi que du détournement de pétrole, de la criminalité environnementale, du trafic d'armes et d'autres trafics, représentent environ 1.5 % du PIB. La moitié de ce montant est liée au trafic de drogues (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime [ONUDC], 2011a). Cette proportion pourrait être plus élevée dans les économies informelles d'Afrique de l'Ouest* ». ⁵⁷¹ Et le plus grave est que les partis politiques sénégalais et maliens ont toutes les possibilités de tirer profit de ce phénomène qui ne cesse de défier toutes les stratégies sécuritaires mises en place dans ces deux pays, voire dans la sous-région. L'expansion ou le développement de réseaux informels, par lesquels transitent d'importantes mannes financières constitue une sérieuse menace à la gouvernance démocratique (Paragraphe I) et à la stabilité des deux pays sous étude (Paragraphe II). C'est pourquoi, les autorités politiques maliennes et sénégalaises sont vivement interpellées pour y faire face avec des moyens adéquats sous peine de voir leurs pays sous la mainmise des narcotrafiquants et des groupes de pression.

Paragraphe I : Les réseaux informels, une menace à la gouvernance démocratique

L'implication la plus inquiétante et la plus grave dans ces réseaux informels est celle des partis politiques dans la mesure où ils constituent une véritable passerelle permettant aux narcotrafiquants ou à des acteurs de réseaux mafieux d'atteindre l'appareil gouvernemental. Le Mali et le Sénégal se trouvent, ainsi, en plein cœur du problème de circulation des capitaux dans les réseaux informels dont la maîtrise reste toujours problématique. Les conséquences du phénomène deviennent alors inestimables sur la gouvernance démocratique.

⁵⁷¹ OCDE (2018), Flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285095-fr>, p.72.

Sur le sujet, la réponse d'un cadre du parti Bok GIS GIS à notre question ainsi formulée (**est-ce qu'il y a une nécessité de rendre publiques, les dépenses électorales au Sénégal ?**) nous en dit plus.

Réponse : « *C'est important de le faire, mais il serait difficile au Sénégal. Parce qu'on ne te dira pas combien ils (les partis politiques) ont dépensé. Je dis qu'il y a une présence de lobbies dans certaines formations politiques ! Il faut dire la vérité telle qu'elle est. Mais au nom de la morale et de l'éthique, tout parti politique qui s'engage à une campagne électorale, devrait être en mesure d'afficher et de publier ses dépenses ; pour laisser le peuple l'apprécier et le juger* ». ⁵⁷² Il n'est un secret pour personne qu'au Mali et au Sénégal, des sommes d'argent importantes transitent par les réseaux informels, échappant ainsi aux contrôles des autorités étatiques. Ces mêmes réseaux, faut-il le rappeler, sont généralement entretenus par des lobbies, des firmes internationales, des sociétés ou entreprises nationales ou/et étrangères pour défendre leur propre agenda personnel au niveau du Mali et du Sénégal. Même si le déficit du contrôle de ces réseaux n'est pas à l'avantage des Etats concernés, les trafiquants de tout genre continuent de l'exploiter efficacement pour satisfaire leurs ambitions personnelles, peu importe la circonstance ou le prix à payer. Les réseaux opérant dans la zone ouest africaine en général, et dans les deux pays sous étude en particulier sont entre autres, les réseaux de trafic de drogues, d'armes et de minutions, d'êtres humains, sans oublier les groupes à connotation religieuse qui ont des revendications qui défient les principes démocratiques et même religieux souvent. A ces différentes catégories de réseaux s'ajoutent les canaux non formels de transferts d'argent qui contribuent à compromettre la transparence dans la gestion des sources de financement des partis politiques maliens et sénégalais.

Mais comment ces différents réseaux constituent-ils un obstacle à la gouvernance démocratique malienne et sénégalaise ?

La réponse à cette question nécessite au préalable, une analyse sur l'implantation voire, l'enracinement des réseaux informels dans leur pays de destination comme le Mali et le Sénégal. Soulignons qu'il est quasi impossible pour une firme internationale, un réseau de trafic de drogues, d'armes, d'êtres humains, de minutions... d'exercer cette pratique illégale jusqu'à influencer la gouvernance sans être en connivence avec au moins un cadre influent de l'administration centrale de l'Etat. Toute chose qui fait que certains cadres de l'Administration publique deviennent des complices à part entière des trafiquants, comme le précise une étude de l'OCDE :

⁵⁷² Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

*« Les dirigeants politiques, militaires et économiques semblent tirer des avantages inattendus de leur participation aux trafics : ils peuvent mener des campagnes électorales et militaires, alimenter les systèmes clientélistes, ou simplement atteindre plus rapidement des objectifs de richesse et de pouvoir. En retour, les politiciens et dirigeants des forces de sécurité offrent aux trafiquants leur protection ou même leur aide »*⁵⁷³.

C'est la corruption aux plus hauts niveaux de l'Etat qui favorise le trafic de drogue sur l'ensemble du sous-continent à en croire le rapport de l'OCDE sur les *flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'ouest*.⁵⁷⁴ La bonne gouvernance ou les principes démocratiques exigent aux autorités politiques de nos pays, une gestion responsable des affaires publiques ; sans surtout céder aux sirènes des groupements qui n'ont d'autres ambitions que la défense de leurs intérêts particuliers. Mais malheureusement, les autorités maliennes et sénégalaises ne réservent pas une suite favorable à cette exigence, parce que : « ...les trafiquants nouent facilement des liens avec des personnes influentes, en créant et en utilisant les réseaux sociaux informels pour accéder à l'appareil de sécurité officiel, ou le coopter lorsque cela s'avère nécessaire.

Le processus électoral constitue une faiblesse importante ».⁵⁷⁵ Ce même rapport de l'OCDE⁵⁷⁶ va plus loin en martelant qu'en Afrique de l'Ouest, les élections ne sont pas financées par l'Etat, et de nombreux candidats sont propriétaires de leurs partis ; ils financent leurs campagnes au moyen des ressources propres ou par le biais de leurs amis, de leurs alliés régionaux ou de leur base ethnique. Cela a pour effet de renforcer le clientélisme politique en Afrique de l'Ouest et d'aggraver la vulnérabilité des processus électoraux à une corruption facilitée par des acteurs criminels, ou par des donateurs des partis politiques ou campagnes électorales souhaitant s'assurer des conditions favorables.

La déclaration politique de Praia sur les élections et la stabilité en Afrique de l'Ouest, signée en 2011 par tous les dirigeants de la région CEDEAO, reconnaît cet état de fait. Cependant, la plupart de ses recommandations et prévisions n'ont pas été mises en œuvre. Le fait que les textes du GIABA et ceux de la CENTIF soient mal ou inégalement appliqués, cela ouvre la porte des appareils d'Etat aux trafics illicites :

⁵⁷³ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 51.

⁵⁷⁴ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 49.

⁵⁷⁵ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 49.

⁵⁷⁶ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.50.

« les itinéraires du trafic illicite en Afrique de l'Ouest fournissent également aux gouvernements et fonctionnaires un moyen de s'enrichir, particulièrement dans les pays sans ressources naturelles conséquentes. Le trafic est largement toléré, et les lois sont appliquées de manière inégale et inefficace (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime [ONUDC], 2013). Un ensemble sans cesse croissant d'éléments prouve que les membres des réseaux de criminalité organisée ont infiltré les systèmes politiques et économiques de l'Afrique de l'Ouest »⁵⁷⁷.

Ce tableau de l'OCDE ci-dessous, sur la performance liée aux indicateurs de compétitivité mondiale dans certains pays de la CEDEAO, pour la période 2015-2016 nous permet d'avoir des données plus détaillées sur cette analyse précédente :

Figure n°1

Etats membres de la CEDAO	Confiance du public dans les politiciens	Paiements irréguliers et pots-de-vin	Transparence des prises de décision du gouvernement	Coût économique de la criminalité et de la violence	Crime organisé
	Score Rang (sur 140)	Score Rang (sur 140)	Score Rang (sur 140)	Score Rang (sur 140)	Score Rang (sur 140)
Bénin	3.0 63	2.4 13.5	3.6 110	4.6 70	4.4 92
Cabo Verde	3.4 48	4.2 54	4.1 67	4.0 100	4.5 88
Côte d'Ivoire	3.7 38	4.2 55	4.4 50	3.5 113	3.4 127
Gambie	3.8 36	4.1 59	4.5 38	5.4 33	5.8 28
Ghana	3.1 61	3.1 109	3.9 87	4.1 95	4.3 98
Guinée	2.3 104	2.1 138	3.0 132	3.6 112	4.1 106
Libéria	3.8 35	3.7 80	3.8 93	4.3 84	4.4 91
Mali	3.3 52	2.8 126	3.8 94	3.4 117	3.6 123
Nigéria	1.7 132	2.6 132	3.4 121	3.1 125	4.1 109
Sénégal	3.2 57	3.6 91	4.2 59	4.7 64	4.8 73
Sierra Leone	2.5 96	2.3 13	3.6 109	3.8 105	4.1 108 ⁵⁷⁸

⁵⁷⁷ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.50.

⁵⁷⁸ Source : Forum économique mondial (2014), cité par le rapport de l'OCDE (2018) sur flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Éditions OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264285095-fr>, p.53.

Note : Le score est calculé en fonction de la conformité de chaque pays avec un ensemble d'indicateurs préétablis. Le score représente le rang du pays comparé aux 140 pays évalués dans le rapport.

Le rapport de l'OCDE n'a pas manqué de souligner également que : « *Les données portant sur les saisies opérées entre 2007 et 2011 indiquent que le gros du flux de cocaïne transite par les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, avec des corridors concentrés sur deux pôles. Le Ghana est le point d'entrée méridional par lequel la cocaïne est acheminée vers le Togo, le Bénin et le Nigéria, avant d'être expédiée vers les marchés de consommation (Oxford Analytica, 2013). La Guinée-Bissau est le point d'entrée principal au nord, bien que la Sierra Leone ait également servi de point d'entrée. Une fois arrivée sur le continent africain, la cocaïne est distribuée au Sénégal, en Guinée, en Gambie et au Mali avant d'être expédiée en Europe (Madeira et al., 2011)».*⁵⁷⁹

Eu égard à ce qui précède, nous pouvons déduire que le Mali et le Sénégal restent profondément menacés par ces multiples réseaux de trafic de tout genre. Cet état de fait, si l'on n'y prend garde, risquerait de compromettre le jalon déjà fragile de la gouvernance démocratique de ces deux pays. Parce que les manipulations des membres ou des acteurs des réseaux informels (opérateurs économique, trafiquants de drogue, d'armes et de munitions, des trafiquants d'êtres humains...) ont atteint ou presque, les plus hautes autorités de nos pays. Mais le point le plus inquiétant dans la collaboration entre les plus hautes autorités de ces deux pays et les acteurs des réseaux informels, est le retour de l'ascenseur (A), une fois que les premiers ont bénéficié du soutien des seconds. Parce que leurs soutiens qui sont toujours conditionnels ne vont, très généralement, pas dans le sens de la défense de l'intérêt général (B).

A. Le retour de l'ascenseur au cœur du débat (nomination, poste).

Nous avons précisé plus haut que les dons, legs et libéralités sont des biens en nature ou en espèce mis à la disposition d'une personne (physique ou morale) de façon définitive et sans contrepartie. Ainsi, le bénéficiaire qui les accepte n'a, en principe, aucun devoir légal ou moral en termes de remboursement. Mais dans des pays comme le Mali et le Sénégal, comme précisé plus haut, l'écart entre les contenus des textes et leur mise en œuvre va *crescendo*. C'est pourquoi, il est, dans la pratique, très difficile de voir un donateur respecter le sens profond des dons, legs et libéralités sans réclamer une contrepartie, surtout lorsque le donateur relève du registre des opérateurs

⁵⁷⁹ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.74.

économiques ou des trafiquants d'autres produits illicites. La présence des réseaux mafieux est en fait un secret de polichinelle comme le montrent certains analystes : « *ainsi, une des principales – et des plus néfastes – caractéristiques des flux financiers illicites en Afrique de l'Ouest est incontestablement la manière dont les organisations criminelles reflètent en tous points les réseaux existants du pouvoir licite, exploitant leurs positions avantageuses proches du pouvoir officiel pour obtenir des avantages et des opportunités d'activités illicites* ». ⁵⁸⁰ Toujours selon la même étude de l'OCDE ⁵⁸¹ la plupart des pays africains appliquent peu de restrictions voire, pas du tout dans certains cas, sur le financement des campagnes électorales et ne possèdent pas de mécanismes de contrôle efficaces, ce qui les rend susceptibles aux offres de ressources illicites. Une fois élus, les politiciens distribuent l'accès aux ressources sur la base du clientélisme, plutôt qu'en fonction des objectifs de développement. Dans certains pays, les flux de capitaux, provenant aussi bien de ressources illicites que de ressources légitimes, atteignent des niveaux considérables. Cela est la preuve de l'implication de ressources occultes dans les sphères administratives des deux Etats sous étude. Et le changement des régimes constitue le meilleur moment propice pour l'infiltration des acteurs mafieux dans la gestion des affaires publiques : « *De par le monde, les changements (inconstitutionnels ou constitutionnels, violents ou non violents) de gouvernements représentent aussi bien une opportunité qu'une menace pour la qualité de la gouvernance et l'intégration des acteurs criminels dans le processus démocratique. En Afrique de l'Ouest, les gouvernements en place dans la période immédiate de l'après-conflit ont pris de mauvaises décisions quant aux concessions minières et autres politiques commerciales, perturbant l'économie et créant un besoin pressant de liquidités* » ⁵⁸². Cela étant, le retour de l'ascenseur à une personne – physique comme morale – est l'un des caractères les plus manifestes de la corruption dans nos Administrations publiques. Les partis politiques, du fait de leur revenu très limité, sont à la quête perpétuelle de fonds leur permettant de faire face à leurs charges multidimensionnelles. Devant cette quête effrénée de fonds, ces formations politiques, du moins dans leur majorité, sont prêtes à pactiser avec le “*Diable*” pour relever le défi, qui est d'avoir la capacité d'impressionner l'électorat afin d'être élu aux postes de responsabilité et de gérer les affaires publiques le plus longtemps que possible.

⁵⁸⁰ OCDE (2018), *Op. Cit.*, pp.51-52.

⁵⁸¹ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.50.

⁵⁸² OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.52.

C'est dans cette course aux ressources financières que les partis politiques rencontrent sur leurs itinéraires, des donateurs de toute nature. Si les donateurs légaux, c'est-à-dire ceux qui soutiennent les partis politiques conformément aux textes sans réclamer une contrepartie, ne font pas défaut dans les sociétés malienne et sénégalaise, force est de remarquer qu'ils se font de plus en plus rares sur les deux échiquiers politiques. Les donateurs les plus nombreux et les plus actifs, sont ceux qui soutiennent les partis politiques par les moyens de dons, legs et libéralités en imposant aux bénéficiaires des contreparties à exécuter une fois que ceux-ci arrivent aux commandes. Lorsque le moment arrive pour les formations politiques bénéficiaires de ces libéralités d'honorer à leur tour leurs engagements occultes vis-à-vis des "*bailleurs*", elles font fi des lois du pays pour se fier aux volontés de leurs donateurs. L'aspect le plus anti démocratique de cette pratique est que seules les parties concernées connaissent le contenu du deal sur lequel elles sont convenues, quoique le pauvre contribuable participe à sa prise en charge. Les récompenses des donateurs peuvent être de plusieurs natures : l'octroi d'un marché public sans appels d'offres ; l'octroi d'un marché public ciblé (à travers un appel d'offres) ; l'octroi d'un monopole d'importation ; l'autorisation d'ouverture d'un centre culturel, d'un bar, d'un restaurant, d'une station... dans des espaces dits publics ; la liberté de circulation avec des produits prohibés tels que la drogue, l'armement, les munitions... ; la faveur fiscale, etc.

Comme autres avantages, nous pouvons citer les nominations clientélistes des personnes incompétentes à des postes de responsabilité, au détriment de celles qui ont le meilleur profil.

Tous ces avantages sont accordés aux donateurs en violation des textes qui prônent l'égalité de chances et de droit entre les citoyens. Ainsi durant tout le mandat de l'équipe qu'ils ont soutenue, ces donateurs auront la latitude d'être au-dessus de la loi au grand dam surtout des plus hautes autorités du pays. Cette pratique qui est en pleine vogue au Mali et au Sénégal, défie ainsi tous les principes de l'intérêt général, de la transparence et conséquemment de la bonne gouvernance.

B. Les intérêts du peuple relayés au second plan

Les acteurs de ces réseaux informels, que sont les opérateurs économiques, les agents des transferts d'argent informel ou semi formel, les membres des réseaux de trafic illicite de toute nature, ont leur propre agenda inavoué au moment où ils accordent leurs soutiens multiformes aux partis politiques. Il s'agit de la recherche d'un maximum de profits individuels à travers les opportunités

que les bénéficiaires de leurs soutiens leur accordent. Alors que les bénéficiaires de leurs soutiens sont censés défendre l'intérêt de toute la collectivité, d'où le paradoxe.

Dès lors, les autorités politiques se trouvent au centre d'un conflit d'intérêt dont les acteurs sont d'une part les intérêts de l'État⁵⁸³, et d'autre part ceux des donateurs qui ont soutenu les autorités dirigeantes. Devant cette situation plus ou moins compliquée, le principe de l'éthique et de la morale exige aux dirigeants de faire prévaloir l'intérêt supérieur de l'État. Mais malheureusement, certains leaders de partis politiques, non moins dirigeant dans l'Administration centrale, se laissent emporter par l'influence de leurs donateurs et sacrifient ainsi l'intérêt supérieur de la Nation au profit des intérêts particuliers. Ainsi, l'ambiguïté du couple formé par le pouvoir et les donateurs, constitue une menace aux intérêts de la Nation. C'est dans ce contexte d'ailleurs que l'analogie des formules « être au pouvoir » et « être aux affaires » a tout son sens. Car l'exercice du pouvoir conduit désormais ses détenteurs à faire des affaires, en abusant sérieusement de leurs pouvoirs.

Le hic de ce comportement est que, malgré les abus constatés, les citoyens (maliens comme sénégalais) ne peuvent rien changer à la volonté des dirigeants corrompus malgré le pouvoir qui leur a été légitimement et légalement accordé par les textes fondamentaux.

Les cas qui peuvent nous servir d'exemples sont multiples.

Nous avons d'abord, au Mali :

➤ *Le cas de l'achat des avions présidentiel :*

Au sujet de cette affaire, un site d'informations titrait *“Le rapport recense les irrégularités et les anomalies qui ont ponctué le passage, l'exécution et reproche au ministre de la Défense et des Anciens combattants et celui de l'Économie et des Finances, au moment des faits, de passer, exécuter et régler irrégulièrement les deux contrats d'acquisition et de fourniture. Mais, sous le régime qui dirige actuellement le Mali, les règles conductrices de la gouvernance sont connues : magouille et impunité. Ce qui fait que les deux affaires sont définitivement enterrées malgré leur ampleur...”*⁵⁸⁴ Arrivé au pouvoir en 2013, le président malien, Ibrahim Boubacar KEITA, a instruit aux autorités compétentes l'achat d'un avion présidentiel. Pourtant l'appareil parqué à la Base 102 de Senou (zone aéroportuaire) et qui était utilisé par son prédécesseur, Amadou Toumani TOURE était toujours opérationnel, à en croire les techniciens et les spécialistes en la matière.

⁵⁸³ Il s'agit du respect des textes en vigueur afin de faire vivre le principe de l'égalité de chances et en droit entre les citoyens. A ceux-là s'ajoute la prédominance de l'intérêt supérieur de la Nation sur toute volonté particulière.

⁵⁸⁴ Site d'informations, *Bamada.net*. Consulté le 19/08/2019.

L'achat de l'aéronef ayant été motivé par le coût élevé des contrats de location d'avions pour les déplacements du président de la République, le gouvernement du Mali a alors décidé de son acquisition à travers un programme d'urgence sur le budget de 2014 qui avait déjà été voté.

En exécution de cette décision, le Boeing BBJ 737-700 IGW 1999 a été acquis suivant un contrat libellé en anglais et signé le 10 février 2014 entre le Gouvernement du Mali représenté par le ministre de la défense et des anciens combattants et Akira Investment Limited, PO Box, 659, Road Town, Tortola, British Virgin Islands ; représenté par Kerry Wright. Le coût total : 41 250 000 USD dont : Achat Avion: 36 750 000, 00 Dollars US, Sky Color : 3000 000 USD, Comptes séquestres : 1 500 000 USD.⁵⁸⁵ Ainsi, même si le montant exact varie selon les colorations politiques (mouvance présidentielle et partis de l'opposition), l'avion présidentiel aura officiellement coûté au total 18 915 933 276 FCFA dont 17 555 495 175 FCFA payés à la société AIC et relatifs au prix d'achat de l'aéronef incluant 100 dollars US de frais bancaires. 2 850 000 FCFA ont été payés à la société AIC, relatifs à la rémunération de l'agent fiduciaire. 1 028 039 063 FCFA ont été payés à la société Sky Colour au titre des frais de recherche. 329 548 538 FCFA ont été versés à la même Sky Colour relativement aux frais d'inspection de l'appareil, aux frais d'immatriculation, aux honoraires d'avocat, à l'armement de l'avion, à la maintenance et à la peinture de l'appareil, à l'achat de fuel pour convoyage de l'appareil à Bamako, etc. Parmi les principaux reproches faits à ce marché, il faut noter le non-respect de la procédure légale relative aux passations des marchés publics. Après analyse, la Cour Suprême constate dans son Rapport de 2014 les irrégularités suivantes :

- *« Le décret reste muet sur la conduite à tenir et aucune étude n'a été réalisée pour combler ce vide juridique ;*
- *Le contrat signé est un contrat conclu de gré à gré, or la consultation restreinte, qui relève du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur, ne nécessitant pas de publicité, pouvait être appliquée en la matière avec l'assistance des services techniques spécialisés dans le domaine (Ministère en charge des transports et l'Agence nationale de l'aviation civile) ;*
- *Ce contrat n'est pas revêtu du visa du Contrôleur financier conformément aux dispositions de l'article 123 du Décret 97-192-PRM du 9 Juin 1997 portant règlement général de la Comptabilité Publique qui stipule que : « Le contrôleur financier vise tous les engagements*

⁵⁸⁵ Rapport définitif de la Cour Suprême sur l'Audit de conformité et de régularité de l'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires. Septembre 2014, p.8.

de dépenses, les mandats de paiement correspondants et les projets de marchés publics. Il tient une comptabilité des engagements et exerce son contrôle sur l'exécution de tous les budgets des organismes publics ».

- *Le contrat n'est pas libellé en français (langue officielle).*
- *En outre, le numéro du compte bancaire du fournisseur n'y figure pas.*

*En clair, le contrat tel qu'il est présenté ne peut servir de pièces justificatives probantes dans l'exécution des dépenses publiques ».*⁵⁸⁶ Ce qu'il faut retenir dans la passation de ce marché, c'est qu'elle a été traitée dans un réseau mafieux dans lequel serait impliqué l'homme d'affaires franco-Corse, Michel TOMY, un ami du président IBK. Cet homme d'affaires et propriétaire de beaucoup de casinos en Afrique, est même cité parmi les personnes ayant financé les campagnes présidentielles du président IBK en 2012. En plus de Michel TOMY, des proches collaborateurs du président étaient les vrais porteurs du dossier. C'est pourquoi, à cause de la surfacturation, le prix exact de l'avion reste toujours inconnu. Au détriment ainsi de l'intérêt général du peuple malien, ce réseau a profité de ce marché de gré à gré pour détourner plusieurs milliards de francs.

➤ *Protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange aux forces armées maliennes*

Il a été conclu entre le Ministre de la défense et des anciens combattants (MDAC) désigné ci-après « l'acheteur » qui confie la gestion du contrat à la Direction du commissariat des armées (DCA) et la Direction du Matériel, des hydrocarbures et du transport des armées (DMHTA) et la Société « Guo Star Sarl » représentée par son Directeur général Monsieur Amadou Kouma, Quartier du Fleuve désigné ci-après « le fournisseur » pour un montant de 69,184 milliards de FCFA. Il commence à partir du 1er décembre 2013 pour une durée de 36 mois, dont 50% payables au 31 mai 2015 et 50% au 31 mai 2016 sur le budget d'Etat. La commande porte sur deux lots: lot 1 (matériels HCCA) d'un montant de 34 066 867 000 FCFA;

lot 2 (véhicules et pièces de rechange) d'un montant de 35 116 529 474 FCFA soit, un total de 69 183 396 474 FCFA. Pour ce faire, Guo Star a demandé et obtenu le financement auprès de la Banque Atlantique, qui a subordonné son accord à une garantie autonome de l'Etat. En guise de garantie, le Ministre de l'Économie et des finances, par lettre confidentielle n°0262/MEF-SG du 30 décembre 2013, a remis au Directeur Général de la Banque Atlantique une lettre de confort,

⁵⁸⁶ Rapport définitif de la Cour Suprême sur l'Audit de conformité et de régularité de l'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires, *Op. Cit.*, p.8.

conformément à l'article 25 du protocole d'accord, dans laquelle il s'engage à faire les paiements dans le compte n°072004020005 RIB de Guo Star SARL ouvert dans les livres de la Banque Atlantique. Aussi, s'est-il engagé à payer 25% du montant total, soit 17,296 milliards de FCFA du Protocole sur l'exercice 2014 et le reliquat soit 51,888 milliards de FCFA sur les exercices budgétaires 2015 et 2016. En plus de la lettre de confort, le Ministre en charge des Finances, par lettre confidentielle sans numéro, en date du 28 février 2014, a accordé une garantie autonome à la Banque Atlantique, pour un montant principal de 100 milliards de CFA auquel s'ajoutent les intérêts, frais, taxes et commissions. Cette garantie autonome entre en vigueur à sa date d'émission et dès la signature des conventions de crédit. Elle ne prendra fin qu'après le remboursement intégral et définitif au bénéficiaire de la dette précitée due par les donneurs d'ordres en principal plus les intérêts, frais, taxes et commissions. Elle est soumise au droit malien. Le 16 mai 2014, la Banque Atlantique a affirmé avoir sollicité et obtenu du Ministère de l'Économie et des finances une programmation de paiement et une garantie autonome. Le 1er septembre 2014, en guise de réponse à la lettre du Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême, le Directeur de la Banque informe que conformément aux dispositions de la garantie autonome, notamment en ce qui concerne les modalités de sa mise en œuvre, un seul Protocole d'accord d'un montant de 69,184 milliards de FCFA, signé entre le Gouvernement du Mali et la société Guo Star a été transmis à la Banque. Il ressort de cette lettre que 50 574 062 820,96 FCFA ont été mobilisés à ce jour dont 39 379 862 820,96 FCFA de lettres de crédits et 11 194 200 000 FCFA de crédit à court terme. Pour ce dossier également, la Cour Suprême après analyse a fait les constatations suivantes :

- Il existe deux versions du contrat intitulé « Protocole d'accord relatif à la fourniture de matériels HCCA, de véhicules et de pièces de rechange aux forces armées maliennes » où le fournisseur (Guo Star Sarl) est représenté dans l'une des versions par son Directeur général Amadou Kouma et l'autre par son Directeur général Sidi Mohamed Kagnassy.

Ces versions, signées le même jour (13 novembre 2013) et de même montant (69,184 milliards FCFA) présentent quelques différences au niveau de certains articles, notamment, l'article 28 relatif à la force majeure.

- Aucune de ces deux versions n'est visée par le Contrôle financier, conformément aux dispositions de l'article 123 du Décret 97-192/P-RM du 9 Juin 1997 portant règlement général de la Comptabilité Publique qui stipulent que : « Le contrôleur financier vise tous les engagements de dépenses, les mandats de paiement correspondant et les projets de marchés publics. Il tient une

comptabilité des engagements et exerce son contrôle sur l'exécution de tous les budgets des organismes publics ».

- Ce contrat n'a pas connu un début d'exécution. La lettre confidentielle adressée au Ministre en charge de la défense à cet effet, n'a pas eu de suite.

- Le contrat est payable sur les crédits budgétaires 2015 et 2016 alors que par lettre n°0262/MEF-SG du 30 décembre 2013, le Ministre de l'Économie et des finances s'est fermement engagé auprès de la Banque Atlantique à payer 25% des 69,184 milliards de FCFA, soit 17,296 milliards de FCFA sur l'exercice 2014, contrairement aux dispositions de l'article 35 du Protocole d'accord qui stipulent que « toute modification au présent protocole fait l'objet d'un avenant ».

- La lettre de confort vient réconforter les dispositions de l'article 25 du Protocole relatif à l'engagement du gouvernement de verser les montants mobilisés dans le compte de Guo Star domiciliés à la Banque Atlantique.

- Le montant de la lettre de garantie autonome délivrée à la Banque Atlantique, soit 100 milliards de FCFA, est supérieur à celui du Protocole d'accord d'un montant de 69,184 milliards de FCFA disponible à la Banque Atlantique. La lettre de garantie autonome de 100 milliards de FCFA n'a pas requis l'avis du Comité national de la dette publique conformément aux dispositions du règlement n°09-2007 de l'UEMOA et du décret portant création du Comité National de la Dette Publique.

- La lettre de garantie de 100 milliards accordée à la Banque Atlantique est contraire aux dispositions des articles 19 à 23 du Code des Marchés Publics aux termes desquels seuls les fournisseurs disposant de capacités techniques et financières adéquates sont autorisés à participer à un appel d'offres ou une consultation restreinte. A ce titre, l'État ne peut en aucun cas garantir une banque à l'effet de financer un marché conclu de gré à gré avec un fournisseur. Eu égard à ces constats, la Cour Suprême a formulé les recommandations suivantes :

« A l'issue des constatations, la Cour Suprême recommande de :

- indiquer lequel des Protocoles d'accord est juridiquement valable ;*

- respecter les dispositions relatives aux modalités de paiement contenues dans l'article 25 du Protocole d'accord portant sur la domiciliation du compte bancaire ;*

- se conformer aux dispositions de l'article 35 du Protocole d'accord pour le paiement en 2014 des 25% de son montant (69,184 milliards de FCFA) ;*

- *procéder à l'annulation de la garantie autonome de 100 milliards de FCFA consentie par le Ministre en charge des finances à la Banque Atlantique ;*
- *Inviter la Banque Atlantique à s'adresser au Fonds de garantie pour le secteur privé (FGSP) créé par l'État, certains de ses démembrements et les banques de la place pour ses besoins de garantie ;*
- *Instruire au Ministre en charge de la défense à produire les éléments de réponse à la correspondance du Président de la Section des Comptes de la Cour Suprême pour plus de transparence ».*⁵⁸⁷ Lors de l'exécution de contrat, les bénéficiaires du marché ont fait une surfacturation qui a frôlé l'extrême : un stylo (bic) facturé à 750 F CFA, une paire de chaussettes des militaires à 25 000F CFA. Toutes ces pratiques se font sur le dos du contribuable qui l'observe impuissamment.

➤ *l'importation des engrais frelatés par les autorités maliennes pour les agriculteurs.*

Depuis plusieurs années, le gouvernement du Mali accorde 14,48% du budget national au secteur de l'agriculture et injecte 60 à 70 milliards de FCFA dans la subvention des intrants. A côté des traditionnels fournisseurs d'engrais, qui ont toujours bien fait leur boulot, de nouveaux fournisseurs sont entrés par effraction dans le secteur. Ils ont fait entrer sur le territoire national des engrais de mauvaise qualité. Ces engrais avaient été, dans un premier temps, commandés par le Burkina Faso auprès d'une société de droit malien. Lorsque le navire qui transporte les engrais accoste au port d'Abidjan, une odeur nauséabonde s'en dégage. Paniquées, les autorités ivoiriennes croient à l'arrivée d'un nouveau bateau pollueur du genre « Probo Koala », qui avait déversé, en septembre 2006, des déchets toxiques dans la capitale ivoirienne, faisant plusieurs morts. Une délégation ministérielle ivoirienne se rend immédiatement au port d'Abidjan pour en savoir davantage sur le bateau suspect. Elle constate que les odeurs proviennent d'un bateau chargé d'engrais. Un échantillon d'engrais est vite analysé. Les résultats sont sans appel: les engrais sont frelatés. Il ressort des analyses qu'ils sont à base d'une roche phosphatée non réglementaire. Le taux de calcium est trop élevé (15-35ppm⁵⁸⁸). Quant au taux de plomb, il est également élevé (10-20ppm). Pour ce qui est du taux de chrome, l'on note 120-160ppm, largement au-delà des

⁵⁸⁷ Rapport définitif de la Cour Suprême sur l'Audit de conformité et de régularité de l'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires, *Op. Cit.*, pp. 24-25.

⁵⁸⁸ PPM : La Partie par Million. Terme beaucoup utilisé en sciences (toxicologie, formulation, chimie, métallurgie, électronique, géochimie, etc.). La PPM est la fraction valant 10⁻⁶, c'est-à-dire un millionième Nombre de molécules du gaz à effet de serre considéré par million de molécules d'air. Une (1) ppm = 1 mg par kg ou 1 gramme par tonne ou 1 ml par m³.

standards. Ces données attestent que les produits sont non seulement mauvais mais en outre hautement dangereux. Le ministre ivoirien de l'agriculture en informe, par correspondance, son homologue du Burkina Faso. Celui-ci annule la commande au moment où, plusieurs camions de 60 tonnes, chargés des dangereux intrants agricoles, quittent le Port Autonome d'Abidjan en direction du Burkina. Les camions, une fois à la frontière burkinabé, font demi-tour pour se diriger vers la frontière malienne. Le ministre ivoirien avait informé son homologue malien, Bocary TRETA, de la possibilité que les engrais soient introduits au Mali. Bocary TRETA, ministre du Développement rural d'alors, était au moment des faits, le premier vice-président du RPM, le parti au pouvoir. Le Premier Ministre Modibo Kéita, lors de sa Déclaration de Politique Générale devant les députés le 11 juin 2015, est interpellé sur la question des engrais frelatés. Il reconnaît qu'une importante quantité d'engrais frelatés a été importée. Selon lui, l'affaire est d'intérêt national et mérite une attention particulière. Il promet que les coupables seront punis :

« Il n'y aura aucune impunité ! ». Il annonce l'ouverture d'une enquête pour démasquer les réseaux mafieux impliqués dans le trafic. Sur le même sujet, les députés ne sont pas restés indifférents. Ainsi, Interpellé par le député Bakary Koné, élu à Koutiala, le ministre du Développement rural, Bocary TRETA, se défend tant bien que mal. Il dira avoir été informé de la présence des engrais par la Direction Nationale de l'Agriculture à travers un rapport relatif aux analyses chimiques d'échantillons réalisées par le laboratoire « Sol-Eau-Plante » de Sotuba en mars 2015 et des laboratoires internationaux saisis par ses soins. Le ministre reconnaît que 163 échantillons d'engrais prélevés en zones CMDT/OHVN, il a été révélé que 3 404 tonnes, soit 37% des échantillons, sont hors normes. *« Un engrais hors normes ne répond pas aux critères de qualité requise. Il n'est pas d'assez bonne qualité pour corriger les carences des sols en vue d'assurer une nutrition équilibrée des cultures. Cependant, toute formule d'engrais chimique est mise au point en fonction de la composition agro-chimique des sols et des besoins des plantes. De ce fait, un engrais peut être de mauvaise qualité pour un type de sol, mais bon pour un autre type »,* précise TRETA. *La déficience en éléments nutritifs par rapport aux normes fixées par les textes ne veut pas dire que les engrais sont périmés ou frelatés, comme on le dit dans certains médias de la place ou dans certains relais de groupes d'intérêt ou de pression. Ils ne sont pas non plus toxiques comme certains ont eu à le dire ».*⁵⁸⁹

⁵⁸⁹ Propos du ministre Bocary TRETA, devant les députés lors de son interpellation.

Le PARENA, un parti politique de l'opposition, estime que rien ne permet de penser que le président de la République n'était pas au courant de cette ténébreuse affaire connue de plusieurs ministres et du Premier ministre depuis le début. Le président Ibrahim Boubacar KEITA, selon le parti, a reçu, le 2 mars 2015 au Palais de Koulouba, le Collectif des producteurs de coton pour la défense de la bonne gouvernance qui l'a longuement entretenu des fonctionnements de l'Union des Coopératives, de la fin du mandat de Bakary Togola depuis 2013, de la violation des textes régissant les sociétés coopératives et de la mauvaise gouvernance des organisations paysannes. Le président IBK a promis aux cotonniers rencontrés qu'il allait s'occuper de l'affaire... Plusieurs mois auparavant, le 4 octobre 2014, Ibrahim Boubacar KEITA avait, selon le PARENA, reçu à Sébénicoro Bakary Togola venu lui soumettre les résultats de l'attribution des marchés d'engrais. Après s'être rassuré que les heureux bénéficiaires des contrats de milliards sont des opérateurs économiques amis, le chef de l'Etat a, toujours selon le parti du béliet blanc, validé les résultats du dépouillement fait par l'équipe de Bakary Togola. Ces mêmes résultats avaient été préalablement approuvés par le ministre du Développement rural, Téréta. Aux anges, Bakary Togola quitta la résidence de Sébénicoro, escorté par deux motards de la sécurité présidentielle qui l'ont conduit à son bureau. Au regard de ces faits, le PARENA exige la démission du ministre du développement rural, Bocary Tréta, celle de Bakary Togola, ainsi que la dissolution du GIE que ce dernier dirige. Les accusations du PARENA ne doivent, peut-être pas être prises pour argent comptant puisque le parti est encarté à l'opposition ; cependant, il convient que le chef de l'Etat réagisse pour mieux édifier les Maliens. Dans un communiqué rendu public le 22 juin, l'Association Malienne des Procureurs et Poursuivants (AMPP) a dit qu'elle suivait avec attention l'affaire des engrais. L'AMPP exige des poursuites judiciaires contre les auteurs de ce trafic et marque sa défiance envers toute enquête parlementaire. Bakary TOGOLA était toujours le président de l'APCAM, une structure qui gère plusieurs dizaines de milliards chaque année. C'est pourquoi, les hommes politiques préfèrent toujours être avec le président de cette structure que d'être contre lui. Dans la mesure où le président IBK voulait briguer un deuxième mandat, il n'avait donc aucun intérêt à faire ou à aller à l'encontre de la volonté du patron de l'APCAM.

Ce qu'il faut préciser à propos de l'affaire de l'engrais frelaté, c'est que l'enjeu fondamental tournait autour du financement du parti RPM. Parce que, le ministre du Développement rural d'alors, Bocary TRETA, en complicité avec le président de l'APCAM, a préféré octroyer le marché d'engrais à des opérateurs économiques qui ont financièrement ou matériellement soutenu

le RPM (parti au pouvoir) pour l'élection d'IBK à la tête de l'Etat malien. De cette même manière, le RPM accordera toujours des faveurs à tous les opérateurs économiques prêts à mettre la main à la poche pour le soutenir au moment des campagnes électorales à venir. C'est pourquoi, malgré la contestation que les paysans ont manifestée, l'intrant de mauvaise qualité fut distribué sans qu'aucune sanction ne soit pour le moment tombée. Et faut-il le préciser que lors de l'élection présidentielle de 2018, ces opérateurs économiques sont parvenus à mobiliser beaucoup d'électeurs.

➤ *Affaire Bakary TOGOLA*

Lors du point de presse du samedi 14 septembre 2019, le Procureur du Pôle économique et financier de Bamako a donné quelques détails de l'affaire Bakary Togola. Le point de presse démarré à 12h, a eu lieu dans la grande salle du Tribunal de la Commune III du district de Bamako. Selon le Procureur, Mamadou Kassogué, Bakary Togola, a été interpellé pour les affaires de ristournes des producteurs de coton. Suite à un « développement », dans cette affaire, la brigade judiciaire du Pôle économique et financier de Bamako a interpellé le suspect. C'est un lanceur d'alerte qui a fait connaître l'existence de malversations financières au niveau de la Confédération des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton (C-SCPC) dont le président est le nommé Bakary TOGOLA. Le « dénonciateur anonyme », affirme le procureur, a beaucoup contribué à l'enquête. Il a non seulement mis à disposition les documents, mais aussi il a aidé à «faire comprendre les lignes comptables des documents». Les investigations ont permis de savoir que de 2013 à 2019, la Compagnie Malienne de Développement de Textile (CMDT) a octroyé 13,431 milliards FCFA à la Confédération des Sociétés Coopératives de Producteurs de Coton (C-SCPC). Sur ce montant, seul le montant 8,854 milliards ressort dans les comptabilités de la Confédération. Sur ce montant comptabilisé, 4,886 milliards se sont volatilisés. Ce qui fait, selon le procureur, un total « non justifié » de 9,462 milliards FCFA. C'est ainsi que nous avons ordonné une mesure de garde à vue. Nous avons décidé de l'ouverture d'une information judiciaire pour détournement de deniers publics sur la base de faux et usages de faux, soustraction frauduleuse et autres malversations. En sa qualité de PCA de la confédération, Bakary Togola est présumé être le principal auteur des faits, a précisé le procureur. *«Nous ne sommes pas dans l'acharnement, nous ne sommes pas dans une chasse aux sorcières. Nous ne sommes pas dans l'objectivité et l'impartialité »*, assure le procureur Kassogué. L'enquête préliminaire est bouclée et le juge d'instruction va poursuivre les investigations et vérifier si les montants octroyés sont confirmés.

L'enquête sera poursuivie et les coauteurs ainsi que les complices répondront de leurs actes. A la date d'aujourd'hui, six autres personnes sont suspectées dans cette affaire de ristournes, conclut le Procureur tout en promettant d'autres points de presse sur l'évolution du dossier.

Bakary TOGOLA est en détention provisoire à la Maison Centrale d'Arrêt de Bamako depuis le vendredi 13/09/2019. Mais le hic dans cette affaire est qu'étant en détention provisoire, Bakary TOGOLA est parvenu à se présenter aux élections législatives aux couleurs du RPM même si les résultats définitifs ne lui ont pas été favorables. Pour la réélection du président IBK, Bakary TOGOLA aurait financé la campagne présidentielle de ce dernier comme M. TOGOLA lui-même le précise : « *An yé min kè IBK ka deziyèmu manda la, a ma dogo môgô si la* ». Cela qui veut dire : « *ce que nous avons fait pour la réélection d'IBK pour son second mandat n'est un secret pour personne* ». « *J'ai la liste des 1000 personnes qui avaient été mobilisées depuis Garalo et qui ont bénéficié de 5000F CFA chacun lors de la campagne présidentielle de 2018. Les neuf milliards dont parle le procureur de la République ont été investis dans la campagne présidentielle de IBK* », indique un défenseur de Bakary TOGOLA dans une émission radiophonique (Renouveau FM) à Bamako. Lors de la visite du président IBK, dans la région de Sikasso en 2018, Bakary TOGOLA s'est beaucoup investi dans la mobilisation des populations en déboursant personnellement plusieurs millions de francs. Le président de l'APCAM y est également pour quelque chose dans l'organisation de sa visite dans la région de Ségou. Il a dit sur plusieurs antennes que le président IBK peut compter sur les paysans dont il est le président pour renouveler son mandat. Cela sous – entend que des fonds importants ont été mobilisés, à travers des réseaux informels, pour financer les activités du parti RPM.

➤ *Contrat gazier et pétrolier du Sénégal*

A propos de l'octroi du contrat gazier et pétrolier au groupe Timis (une entreprise dirigée par un sulfureux homme d'affaires australien d'origine roumaine, Franck Timis), certains citoyens sénégalais s'interrogent sur la destination de la prime de 250 000 dollars accordée au frère du président Macky SALL. En effet, le versement de ce montant ne peut plus être contesté car le conseiller du président Macky Sall en charge de la Communication, El Hadj Hamidou Kassé a, lui-même, affirmé le mercredi 19 juin 2019 sur le plateau de TV5MONDE, qu'Aliou Sall a bien touché, de la part de Franck Timis, 250.000 dollars qu'il aurait empochés au bénéfice d'une entreprise lui appartenant, Agritrans. Dès lors, un fort soupçon pèse sur la destination de ce montant qui aurait servi en partie à financer la réélection du président Macky SALL en 2019. Selon

un rapport de l'OCDE, « *De nombreuses études (études quantitatives et enquêtes de perception) ont identifié des phénomènes de corruption dans presque tous les domaines de la vie privée et publique. Les citoyens subissent cette corruption à tous les niveaux : les petits pots-de-vin versés aux fonctionnaires locaux constituent presque une forme alternative d'imposition sur les formalités civiques courantes, comme l'enregistrement des naissances ou des décès, l'obtention des pièces d'identité et la conduite des affaires (Reitano et Shaw, 2014). L'État détourne également les ressources à un niveau plus élevé* ». ⁵⁹⁰ Cette mauvaise gouvernance se fait sentir à plusieurs niveaux. Selon la même source : « *Il en va de même pour la gouvernance des richesses naturelles et des objectifs de développement : les pays riches en ressources naturelles ont largement échoué à exploiter les revenus des ressources pour soutenir les stratégies de développement ou établir des liens productifs avec le reste de l'économie. Comme le déclarait l'ancien Secrétaire général de l'ONU, le Général Kofi Annan, dans son discours de clôture de session 2013 de l'Africa Progress Panel* ». ⁵⁹¹ Ainsi, « *La richesse de l'Afrique en ressources naturelles a éludé la vaste majorité des peuples africains et produit des fortunes considérables pour quelques privilégiés. Les exportations minérales ont financé des monuments en Europe, généré des profits pour les investisseurs étrangers, et bénéficié aux élites commerciales et politiques. Peu de pays africains ont exploité avec succès leur capital de ressources naturelles pour développer les opportunités, combattre la pauvreté et soutenir une croissance dynamique et inclusive. (Africa Progress Panel, 2013)* ». ⁵⁹²

Parant de ce qui précède, nous nous interrogeons finalement sur les conséquences de ces réseaux informels sur la stabilité politique de nos pays.

Paragraphe II : Les réseaux informels, une menace à la stabilité politique

Le phénomène des réseaux informels de trafic des produits illicites (drogue, cocaïne, arme, pétrole, être humain, sans oublier les réseaux islamistes ou de transferts d'argent...) est une préoccupation de tous les pays modernes en général, et celle du Mali et du Sénégal en particulier. Si leur maîtrise est inhérente aux moyens matériels, logistiques et financiers du pays concerné, force est de constater que les pays pauvres comme les nôtres ne sont pas parvenus à se mettre à l'abri des conséquences desdits réseaux pour faute de moyens. C'est pourquoi, le Mali et le Sénégal, du fait

⁵⁹⁰ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.50.

⁵⁹¹ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.52.

⁵⁹² OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.52.

de leur position géographique dans la sous-région, restent plus que jamais menacés par le phénomène. A en croire les législateurs maliens et sénégalais, l'une des raisons principales qui justifient l'encadrement du financement des partis politiques est la dimension sécuritaire.

Ainsi, les restrictions relatives aux sources de financement définies par les législateurs portent essentiellement sur le financement des partis politiques par des personnes physiques ou morales d'origine étrangère ; même si l'étranger est établi au niveau du pays où est destiné ledit financement. Le contraire serait la porte ouverte aux groupes de pression, aux narcotrafiquants voire aux terroristes, pour qu'ils s'infiltrerent dans la gestion des affaires publiques avant de valider leurs ambitions sectaires. Lors de notre entretien à Bamako avec un cadre d'un parti politique malien, le PARENA, notre interlocuteur n'a pas, non plus manqué de mettre en exergue le rapport qui existe entre le financement des partis politiques et la sécurité : **Question** : L'État malien devrait-il financer les partis politiques ? **Réponse** : « *Le financement des partis politiques est une question de sécurité nationale et de consolidation démocratique* ». ⁵⁹³ Les acteurs ou animateurs de ces différents réseaux de trafic de tout genre, n'auraient jamais pu prospérer dans leur aventure illicite sans le concours, ne serait-ce qu'indirectement des plus hautes autorités des pays qui se trouvent dans leur sphère d'action. Et cette démarche semble être bien déclenchée comme le démontre un rapport de l'OCDE de 2018 : « *Plusieurs études ethnographiques ont observé que les trafiquants de drogue sud-américains recherchaient initialement des partenaires aux plus hauts niveaux de l'État afin de pénétrer les États côtiers d'Afrique de l'Ouest, notamment ceux à même de contrôler les plaques tournantes du transport ou de déployer des effectifs militaires et politiques afin de protéger le trafic. C'est le cas notamment de la Guinée-Bissau, où le trafic a pris racine (Shaw, 2015), de la Sierra Leone et du Libéria (Vorrath, 2014), ainsi que d'autres États voisins* ». ⁵⁹⁴

Cela sous-entend que les acteurs des réseaux informels ont désormais la possibilité d'atteindre le plus haut sommet de nos États pour négocier l'exécution de leurs sales besognes avec les dirigeants. Dans leur démarche, les acteurs des réseaux de trafic illicite ne sont pas visiblement déçus, dans la mesure où les dirigeants des pays sont généralement des chefs de partis politiques en crise de ressources financières et en quête perpétuelle de sources de financement pour la réalisation de leurs activités politiques. C'est pourquoi, très généralement, la plupart de ces

⁵⁹³ Extrait d'entretien du 13/04/2017, avec Sidi CAMARA, un cadre de PARENA, à Bamako, dans son bureau du Commissariat au Développement Institutionnel.

⁵⁹⁴ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.75.

dirigeants se laissent séduire par l'appât du gain au détriment de la cause nationale. Face à la puissance des moyens financiers et matériels des animateurs des réseaux informels, les dirigeants et chefs de partis politiques, n'hésitent pas à se mettre à la solde de leurs donateurs malgré les ambitions illégales qui animent ces derniers. Dès lors, nous sommes tentés de dire sans risque d'être démentis, que la stabilité politique du Mali et celle du Sénégal sont menacées. Et le rapport de l'OCDE sus cité, étaye ce raisonnement :

*« Il existe des preuves que les groupes criminels organisés établis en Amérique du Sud continuent de jouer un rôle important dans la région ouest-africaine. Cependant, les tendances récentes sembleraient indiquer que les cartels sud-américains confient plus de risques et de responsabilités à leurs partenaires africains : les groupes criminels organisés africains gravissent les échelons de la hiérarchie et deviennent plus proactifs et puissants dans le trafic de drogues (Europol, 2011). En parallèle, les groupes locaux (y compris des personnalités politiques et militaires dans certains pays, et des groupes criminels organisés plus traditionnels) s'assurent la propriété verticale de ce trafic lucratif, dont ils contrôlent les flux de haut en bas. La corruption qui sévit sur l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest joue un rôle visible dans le trafic de cocaïne à l'échelle régionale, et des personnalités de haut rang, possédant des carnets d'adresses bien remplis, sont impliquées dans ce trafic (WACD, 2014)».*⁵⁹⁵ Toujours selon la même source, *« Trois flux majeurs de drogues illicites transitent par l'Afrique de l'Ouest : la cocaïne, le cannabis et les méthamphétamines. Le trafic de cocaïne serait le plus lucratif. Nature et échelle du flux : depuis 2007 environ, l'Afrique de l'Ouest s'est fait connaître comme une zone de transit pour la cocaïne en provenance d'Amérique latine, destinée aux marchés européens. La cocaïne est communément considérée comme le « fer de lance » du trafic de drogues, parce qu'elle génère des profits plus importants que n'importe quel autre marché illicite non seulement dans la région, mais aussi à l'échelle mondiale. La valeur importante de ce flux et le manque de marché indigène font que le trafic de drogue a un impact plus important sur l'économie illicite et la stabilité de la région que tous les autres flux de drogues (Shaw, Reitano et Hunter, 2014) ».*⁵⁹⁶ Les sociétés pétrolières, minières, les narcotrafiquants, les réseaux informels de transfert d'argent, les lobbies, les francs-maçons, ..., ne font pas meilleur ménage avec la bonne gouvernance.

⁵⁹⁵ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.75.

⁵⁹⁶ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.72.

Et pour cause, en plus des dysfonctionnements qu'ils engendrent sur la gestion rationnelle et équitable des biens publics, ces différents secteurs d'activité sont à la base de multiples instabilités politiques dans la sous-région ou du moins les entretiennent. Les politiques publiques élaborées sur la base des revendications citoyennes pour inscrire nos pays dans une dynamique de développement, ont du mal à être appliquées du fait des perturbations de nos dirigeants par ces secteurs précités. Si ces différentes activités ne peuvent pas s'opérer sans l'implication ou le soutien des cadres influents de nos pays, elles ont considérablement réduit les marges de manœuvre des dirigeants. Car la recherche effrénée de gains ou la quête d'intérêts privés pousse, les membres ou animateurs de ces secteurs informels à secouer la fibre sécuritaire de nos pays. Dans un pays dont le président est membre de la franc-maçonnerie par exemple, l'intérêt public ne peut pas primer sur celui des francs-maçons. De même, les réseaux des marchands d'armes qui sévissent dans la bande sahélo saharienne et qui sont apparemment très bien implantés, ne manquent pas d'astuces pour provoquer et maintenir une rébellion car, c'est dans les situations conflictuelles que les marchands d'armes parviennent à écouler leurs marchandises. Pour créer un rapport entre ce passage théorique et la réalité du terrain, ce qui se passe dans la partie septentrionale du Mali depuis 2012 est très illustratif : le mouvement rebelle dénommé MLA a tenu tête à l'État du Mali pendant une longue période avec une puissance de feu surprenant les communautés nationales et internationales. Et le hic de la situation était que, personne ne se demandait d'où et par qui le MLA se ravitaillait-il en armement. La pertinence de cette interrogation n'est pas une raison valable pour y apporter une réponse tranchante dans la mesure où les dirigeants du Mali n'ont pas le contrôle de la situation. Peut-être que quelques autorités locales sont informées de leurs sources de ravitaillement, du fait de leur complicité avec les rebelles, sinon comment comprendre que ces mouvements rebelles continuent de déstabiliser la partie Nord du Mali au prix de la stabilité. Il en est de même pour le MOJAO et pour AQMI qui, avec leur dimension transfrontalière, n'ont pas eu besoin de mobiliser tout leur arsenal pour occuper le tiers (1/3) du territoire national malien, après avoir délogé l'armée malienne de ladite zone. Et ni l'État du Mali, ni l'ONU, ni la MISMA, ni l'UA, encore moins la CEDEAO n'ont pu déceler les sources de ravitaillement de ces mouvements à connotation religieuse. La conséquence est connue de tout le monde : beaucoup de femmes violées, de jambes amputées, des personnes civiles et militaires tués, de mausolées et services sociaux de base détruits...

Au Centre du Mali également, depuis bientôt trois ans, deux communautés – Dogon et Peulh – se livrent à des affrontements très violents et meurtriers. Se réclamant de milices d'autodéfense, chaque communauté s'est dotée de son propre groupe armé qui combat de son côté. Très nombreux et bien armés, ces différents groupes armés se promènent sur le terrain de combat avec des armements modernes qui défient ceux de l'armée nationale. Une fois de plus, tout cela est favorisé par le manque de contrôle de l'Etat malien sur le réseau d'armement existant sur son territoire. C'est ainsi que ces deux communautés contribuent à l'instabilité politique et sociale de la cinquième région administrative du Mali. Tous ces mouvements armés, s'il le faut, ont la possibilité de financer ou soutenir directement ou indirectement, soit un élu ou un cadre influent de l'armée voire de l'administration centrale pour éviter tout obstacle dans la mise en œuvre de leurs opérations. D'où sont ravitaillés les troupes du prédicateur peulh, Amadou KOUFA ? Comment les différentes milices – Peules et Dogon – font-elles leurs transactions financières ? Disposent-elles de comptes auprès des institutions financières de la place ?

Aucune autorité d'Etat ne peut répondre à ces différentes interrogations, car tous ces aspects liés aux activités et aux mouvements de ces groupes sont entretenus par les réseaux informels. Et comme nos Etats ne sont pas en mesure de les contrôler efficacement, même si certaines autorités locales pourraient être des complices, ces réseaux souvent transfrontaliers, constituent une réelle menace à la stabilité politique des pays à en croire certains analystes : *« associée à une corruption généralisée, l'impunité des élites crée des citoyens privés de droits, un sous-investissement dans le développement, et une instabilité politique. Cet effet est répandu dans tous les pays, mais se fait particulièrement ressentir dans les États riches en ressources naturelles, qui malgré leurs ressources évidentes, détournent ou accaparent les dépenses destinées au développement pour les consacrer à d'autres priorités. Les subventions alimentaires et pétrolières mal ciblées bénéficient plus aux non-pauvres qu'aux bénéficiaires supposés. Les mesures de partage des revenus – lorsqu'elles existent – reflètent rarement les stratégies nationales de réduction de la pauvreté (Africa Progress Panel, 2013). Ensemble, ces facteurs produisent des États en manque chronique de compétitivité mondiale »*⁵⁹⁷. Pour ce qui est des armes à feu, leur disponibilité sur le territoire malien et sénégalais représente un défi considérable. Les pays de la sous-région en général, et le Mali et le Sénégal en particulier, sont inondés d'armes illicites provenant de sources diverses et variées, alimentant ainsi les conflits armés et favorisant de nombreux autres types de criminalité.

⁵⁹⁷ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p.52.

L'OCDE dans son rapport précité énonce que les armes et munitions illicites sont indispensables pour sécuriser le pouvoir militaire des acteurs criminels : *« Si les revenus d'activités criminelles sont une condition préalable pour assurer le pouvoir économique des acteurs criminels, les armes et les munitions illicites sont une condition préalable pour assurer leur pouvoir militaire. Dans les cas extrêmes, les armes à feu peuvent mettre en danger le monopole de la violence légitime détenu par l'État »*.⁵⁹⁸ Et d'ajouter que : *« Dans certains cas, ces armes pénètrent en petites quantités dans la région par des frontières mal contrôlées. Dans d'autres cas, des cargaisons importantes sont organisées par les gouvernements régionaux ou autres acteurs puissants. Même les armes illicites trouvées et confisquées ne sont pas à l'abri : le stock régional d'armes confisquées a été cambriolé à maintes reprises. Les voleurs se sont servis de ces armes pour commettre d'autres crimes, ou lutter dans des conflits armés ; parfois, ils remettent aussi leurs armes volontairement à des programmes régionaux de désarmement ou vendent leur surplus (Small Arms Survey, 2013) »*.⁵⁹⁹ La menace que constituent les réseaux informels pour le Mali et Sénégal, s'explique par la divergence d'ambitions qui existe entre les acteurs des réseaux informels et les États.

A. Les États et les réseaux informels, deux entités d'ambitions différentes

Selon un cadre de l'AFP, *« les partis politiques se financent à partir, dans le principe je dis bien, à partir de contributions volontaires des membres. Cela n'exclut pas que les uns et les autres puissent se débrouiller avec les moyens de bord ; et c'est là où on doit être beaucoup plus regardant. Parce que notre pays devient un enjeu important comme beaucoup d'autres pays d'ailleurs, mais particulièrement le Sénégal avec tout ce qu'on dit comme ressource nouvelle. Donc on aura intérêt, nous, à gérer ce secteur avec beaucoup plus de tacts pour éviter des financements occultes. Quand on n'arrive pas à légiférer, alors là, ça peut être une porte ouverte à n'importe quoi, et certains pays ont sombré à cause de ça. Des fonds qui viennent de n'importe où, dont les bénéficiaires, une fois au pouvoir, sont liés par des accords occultes, avec leurs forces naturellement occultes. Et comme conséquence : l'État va en pâtir et les populations vont en pâtir en particulier »*.⁶⁰⁰ Si la souveraineté nationale et internationale pour instaurer des développements économique et politique constitue une des préoccupations majeures de nos États modernes ; les acteurs des réseaux informels ne s'intéressent qu'aux gains individuels ou aux gains

⁵⁹⁸ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 96.

⁵⁹⁹ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 96.

⁶⁰⁰ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Marcel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

d'un groupe d'individus. Ainsi, lorsque ces deux entités sont appelées à évoluer sur le même terroir, leur conciliation s'avère inévitablement difficile. Selon André Nouschi, l'ancienne société pétrolière apportait son soutien aux dictateurs et aux partis politiques : « *En Afrique, (Cameroun, Congo, Gabon, Angola), la société d'État Elf Aquitaine tire d'abord du pétrole acheminé vers l'Europe et en priorité vers la France ; Paris aide aussi les dirigeants africains, des hommes corrompus qui imposent leur pouvoir avec une poigne impitoyable. L'Afrique remplace dans une certaine mesure le Proche-Orient où les sociétés pétrolières françaises ont perdu leurs intérêts avec les nationalisations en chaîne depuis 1972. Mais, autre raison suffisante, les pétroliers français d'Afrique apportent aussi des fonds aux partis politiques de la majorité du moment* ». ⁶⁰¹

Même si cette société française accordait de tels soutiens aux hommes et partis politiques africains, force est de remarquer que ces soutiens sont accordés à leurs bénéficiaires par les réseaux informels, donc très loin des regards des organes de contrôle mis en place à cet effet. La question qui se pose ici est de savoir le mobile de ces soutiens à l'endroit des hommes et partis politiques africains. Est-ce pour le développement du pays ? Notre réponse est malheureusement non. L'ambition des donateurs d'une telle nature n'est pas de soutenir les Etats bénéficiaires dans leur politique de développement nationale. Au contraire, ces donateurs accordent leurs soutiens dans le seul souci soit de préparer un terrain propice au développement de leurs activités, soit pour tout simplement maximiser leurs profits. Et pour relever ce défi, ce type de donateur est prêt à défier n'importe quels obstacles se trouvant sur son chemin. Ainsi, si leur liberté d'activité ou la maximisation de leurs profits sont inhérentes au financement d'une rébellion ou d'un groupe terroriste pour déstabiliser un pays, ces donateurs (la société ELF ou n'importe quels acteurs des réseaux informels) n'hésiteront pas à mettre la main à la poche. Alors que cette stabilité politique que les donateurs sont prêts à compromettre au profit de leurs intérêts individuels, reste une préoccupation de première ligne pour les Etats, c'est-à-dire pour les dirigeants.

C'est cette difficulté de réconciliation d'intérêts entre les Etats et les acteurs des réseaux informels qui a motivé le choix des législateurs maliens et sénégalais à interdire tout financement des partis politiques par des personnes physiques ou morales dont les activités sont jugées illicites ou illégales. Ce principe de ne pas recevoir de tels financements est un signe de prévention sécuritaire sans laquelle la souveraineté de nos Etats sera inévitablement compromise. Mais malgré la

⁶⁰¹ André Nouschi : La France et le pétrole, Editions A. et J. Picard, 2001, Paris, p.284.

vigilance des législateurs à vouloir assurer la sécurité de nos pays, ils n'arrivent toujours pas à relever le défi à cause de la non-maîtrise des réseaux informels par les autorités.

Pour certains auteurs, en dehors des réseaux informels, même les aides accordées (par des pays amis) à nos pays par des voies officielles désorientent souvent les élans politiques de nos dirigeants : « *enfin, à ces contraintes, il fallait ajouter celles que créent les « partenaires techniques et financiers » européens et nord-américains. Ces bailleurs de fonds pèsent bien souvent d'un poids énorme sur l'économie nationale et n'hésitent pas quelquefois à intervenir fortement dans le choix des options politiques du pays* ». ⁶⁰² Si les Etats n'ont ni ami, ni ennemi et s'ils n'ont que des intérêts à défendre, à en croire N. Machiavel, il en est de même pour les animateurs des réseaux informels. Face aux réseaux informels multiformes qui ont des ambitions et des agendas propres à eux, nos Etats (le Mali et le Sénégal) ont été défaillants devant certaines exigences démocratiques telles que la transparence dans la gestion des affaires publiques et du financement des partis politiques. Ces ambitions ont pour nom, la défense aveugle de leurs profits, le financement de toute opportunité (partis politiques, rébellion, terrorisme, coup d'Etat, mouvements insurrectionnels...), profitable à la promotion de leurs activités. Pour la réalisation de ces ambitions, les narcotrafiquants n'hésitent pas à mettre le feu sur le champ de la stabilité de certains pays. La collaboration de certains nationaux s'inscrit plus dans une situation de complicité que dans une dynamique constructive devenant des marionnettes réduites à réclamer toujours le prix de leurs sales besoins.

Cet état de fait n'est pas conforme avec les volontés politiques exprimées par les dirigeants et validées par les populations : « *Directement ou indirectement, les économies criminelles et FFI associés nuisent à la sécurité physique, au bien-être et aux opportunités productives des ressortissants ouest-africains. Les économies criminelles s'appuient souvent sur la violence, exacerbant l'insécurité des citoyens ordinaires, notamment des femmes et des jeunes. Les profits du commerce illégal enrichissent souvent les groupes impliqués dans des conflits de longue haleine, y compris dans les actes à visée terroriste, et stimulent souvent les conflits, avec des effets délétères sur le potentiel de développement. Cet environnement limite la croissance économique légitime – ce qui a pour effet de décourager les investisseurs domestiques et étrangers – et favorise l'essor de la criminalité. En même temps, l'exploitation incontrôlée des ressources naturelles de la région*

⁶⁰²Chéibane COULIBALY: Crise politico-institutionnelle au Mali. Essai de philosophie politique Mandingue. L'Harmattan, 2016, Paris, p. 242.

*nuit irréparablement aux écosystèmes, à l'environnement et aux modes de subsistance qui en dépendent, exacerbant la fragilité de la région sur une longue période ».*⁶⁰³

B. L'inefficacité des soulèvements populaires face aux dérives des autorités

Les dérapages des responsables politiques de nos pays dénoncés par les populations à travers des marches populaires sont des résultantes d'implications d'acteurs des réseaux informels dans la gestion des affaires publiques. Les dirigeants sont certes les mieux indiqués pour défendre les causes des citoyens mais malheureusement, à cause des deals passés entre eux et les animateurs des réseaux informels, ils ont les mains liées face aux dérapages manifestes. Au Mali et au Sénégal, des manifestations citoyennes pour réclamer l'intérêt de la nation sont fréquentes ; mais on constate par ailleurs que cet intérêt est souvent menacé voire détourné par des personnes physiques ou morales à cause des soutiens informels qu'elles auraient accordés aux dirigeants. D'abord au Mali, face à l'insécurité entretenue par des réseaux informels dans ses parties septentrionale et centrale depuis fort longtemps, les citoyens maliens ont manifesté leur mécontentement dans plusieurs localités du pays. Ainsi, dans la région de Gao, le 26-08-2013 les habitants de cette plus grande région du Nord-Mali ont manifesté pour revendiquer le retour de la paix au moment où la zone était occupée par le MUDJAO. Si l'intervention de l'armée française a été le signal de l'affaiblissement de ce mouvement terroriste voire djihadiste, d'autres groupes armés locaux continuent de semer la terreur dans cette partie-Nord du Mali.

Dans la région de Mopti, la population du cercle de Bankass a aussi organisé une marche pacifique le jeudi 19/09/2019 dans la ville de Bankass. Les marcheurs ont dénoncé l'insécurité sur le tronçon Ouou – Bankass – Koro. A en croire les marcheurs, depuis plusieurs semaines, les attaques se sont multipliées sur ce tronçon qui favorisait les échanges commerciaux entre les différentes localités de la zone. Devant les 12 maires du cercle, les manifestants ont exigé la libération des combattants de DANA AMBASSAGOU,⁶⁰⁴ un groupe d'autodéfense de l'ethnie Dogon. A Bandiagara, les populations ont manifesté leur mécontentement contre l'insécurité qui prévaut dans cette partie de la cinquième région administrative du Mali. La ville de Mopti, la capitale régionale de la cinquième région, n'est pas restée indifférente. A Tombouctou, c'était le même son de cloche.

⁶⁰³ OCDE (2018), *Op. Cit.*, p. 68.

⁶⁰⁴ C'est le nom d'un groupe d'autodéfense créée par les Dogons, du fait de l'absence de l'armée malienne dans la zone, pour sécuriser toute communauté Dogon contre les attaques extérieures, notamment Peules.

Au Sénégal également, une mobilisation pour la transparence dans la gestion des contrats de gaz et de pétrole a marqué les esprits des sénégalais, le vendredi 13 septembre. La plateforme *Aar Li Nu Bokk* créée dans la foulée d'une polémique autour du frère du président Macky Sall dans l'attribution de concessions d'hydrocarbures, avait appelé à une marche. Comme slogans, on pouvait entendre « *Ana Aliou* » qui signifie : « *où est Aliou* » ; Aliou n'étant autre que le frère du président, mis en cause par la plateforme *Aar Li Nu Bokk* ou encore : « *Sunu 400 000* » qu'il faut comprendre par cette assertion : « *chaque Sénégalais se dit, en fait, que le montant qui est reproché à Aliou Sall, s'il est divisé par le nombre d'habitants, chacun aura 400 000, c'est pourquoi chacun demande ses 400 000* », à en croire les manifestants.⁶⁰⁵

Eu égard à ce qui précède, nous devons souligner que ces différentes manifestations n'ont pas abouti au règlement des dérapages étant à leur origine. Parce qu'apporter une réponse adéquate à la question sécuritaire tant revendiquée au Centre et au Nord du Mali ne relève pas d'une simple décision des autorités politiques. Les différents acteurs du Nord ou ceux de la région de Mopti (entre les Dogon et les Peulhs), sont ravitaillés financièrement et matériellement par des réseaux informels dont le contrôle échappe complètement aux autorités de l'Etat. De même, la revendication des marcheurs sénégalais aura difficilement une suite favorable dans la mesure où la société bénéficiaire du marché pétrolier et gazier ne manque pas de moyens pour dissuader les plus hautes autorités du pays, surtout lorsque nous savons que ces types de réseau ont atteint le plus haut sommet de nos Etats. Cette insatisfaction des différentes doléances populaires, quoique bien fondées, peut déboucher sur des soulèvements populaires contre les autorités de nos Etats, surtout lorsque les citoyens ne seront plus en mesure de contenir leur mécontentement.

Dès lors, le combat contre ce phénomène de réseau informel qui génère des conséquences sécuritaires inquiétantes, doit être une préoccupation de premier plan des autorités administratives. Sinon, la stabilité politique de nos pays et la cohésion sociale sont plus que jamais menacées.

Il ressort donc de ce qui précède que, les modes de financement des partis politiques au Mali et au Sénégal connaissent des lacunes socio-culturelles qui compromettent l'efficacité des textes en vigueur. Mais soulignons tout de même que l'inefficacité de ces dispositifs ne s'expliquent pas seulement par ces lacunes socio-culturelles ; surtout quand on sait que les cadres juridiques et institutionnels en vigueur dans les deux sous étude, sont également lacunaires.

⁶⁰⁵ <http://www.rfi.fr/auteur/rfi>, une émission de Charlotte Idrac/RFI, publiée le 14-09-2019 Modifié le 14-09-2019

TITRE II : Les lacunes juridico-institutionnelles

« *Le pouvoir est comme une lumière, il est toujours préférable de s'approcher d'elle plutôt de s'en éloigner* », ⁶⁰⁶ disait un leader religieux sénégalais.

Avant tout propos, nous devons préciser que les lacunes socio-culturelles précédemment soulignées ne sont pas à confondre avec les lacunes juridico-institutionnelles. Si les premières portent fondamentalement sur les limites ayant trait aux comportements fondés sur les traditions, habitudes ou cultures, les secondes, quant à elles se justifient par les handicaps intrinsèques des textes et institutions existants pour la gestion du financement des partis politiques dans les deux pays concernés par notre étude. Les modes de financement des partis politiques qui prévalent au Mali et au Sénégal ont de sérieuses difficultés pour étayer l'enracinement de la démocratie toujours balbutiante. Si les handicaps socio-culturels constituent l'un des éléments explicatifs de ces difficultés, la liste ne sera exhaustive que lorsque nous faisons cas des limites juridico-institutionnelles relatives au financement partisan. Nous entendons par lacunes juridico-institutionnelles, tous les obstacles ou handicaps constatés lors de la mise en œuvre des lois relatives au financement partisan. Ces obstacles ou handicaps peuvent renvoyer soit aux défaillances décelées dans l'application des lois en vigueur ; soit aux vides juridiques constatés dans l'application de ces textes en vigueur du fait de l'évolution de nos pratiques et sociétés. Ils peuvent renvoyer également, dans un autre cas de figure, au dysfonctionnement des institutions impliquées dans la gestion de cette question du financement des partis politiques maliens et sénégalais. Pour une moralisation de l'espace politique et surtout pour être à l'abri de toute injonction extérieure dans la gestion de affaires internes de nos pays, les législateurs sénégalomaliens devraient penser à un meilleur encadrement des ressources privées des partis politiques. Mais à l'issue de nos recherches – entretiens et données livresques – l'encadrement des ressources privées du financement des formations partisans reste incontestablement lacunaire et cela pour deux raisons principales. Il y a d'une part, les limites des textes qui sont déjà en vigueur (Chapitre I) et d'autre part, les vides juridiques qui ne cessent d'être également le ventre mou de l'efficacité de ces textes existants (Chapitre II).

⁶⁰⁶ Propos du feu El Hadji Ibrahima Niasse (Baye Niasse) rapportés par son fils Sérigne Mamoune Niasse, cité par El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.180.

Chapitre I : La défaillance des dispositifs existants face à la gestion des ressources privées des partis politiques

Aucun texte n'est définitivement parfait du fait de l'évolution de nos sociétés. Mais les critiques et suggestions formulées à travers des études comme les nôtres pourront servir de gage d'amélioration des dispositifs lacunaires. Les lois sur les partis politiques au Mali et au Sénégal, et plus spécifiquement sur la mobilisation de leurs ressources privées, ne sont pas en phase avec les enjeux et défis politiques actuels. La moralisation de l'espace public, comme souligné déjà plus haut, passe forcément par la maîtrise des modes ou systèmes de mobilisation des ressources notamment privées des partis politiques pour mener leur compétition politique. Malgré les efforts fournis par les autorités sénégal-maliennes dans ce sens, les textes en vigueur, relatifs aux partis politiques, restent incontestablement défaillants sur la question. Au Mali, où le financement public existe depuis l'an 2000, tout le contrôle des autorités étatiques est axé sur la gestion et l'usage de l'aide publique dont ont bénéficié les partis politiques maliens, au détriment bien sûr des contrôles portant sur le financement privé. Il en est quasiment de même pour le Sénégal qui, quoique ne dispose pas d'un système de financement public des formations partisans ne semble pas faire de cette question une préoccupation de premier plan. Pourtant, la mobilisation des ressources privées des partis politiques joue le rôle principal dans la réussite de ces dispositions encadrant le financement des partis politiques. Au Mali et au Sénégal, les lacunes les plus saillantes des dispositifs de gestion des ressources privées des partis politiques sont de plusieurs ordres. Il y a d'une part, selon les résultats de notre recherche, une défaillance de la réglementation sur la définition des biens des partis politiques (*Section I*). Les lois relatives aux partis politiques au Mali et au Sénégal ne sont pas, non plus, tranchantes sur la question des dons et legs (*Section II*), en ce sens qu'elles ont du mal à les contrôler et à les maîtriser. Il faut dire que cet état de fait a considérablement contribué à l'inefficacité des modes de financement des partis politiques dans les deux pays concernés par notre étude.

Section I : La réglementation défailante sur la définition des biens des partis politiques

Une observation attentive de leur quotidien permet de comprendre que les partis politiques maliens et sénégalais sont, pour la plupart, financés comme des entreprises artisanales privées de leur président fondateur. Il existe également des financements inavoués et détournés dont bénéficient

les partis politiques ; nous faisons allusion ici à l'utilisation illégale des moyens de l'Etat. Cela pose la question de la délimitation des biens appartenant aux partis politiques. Dans les pays de la sous-région en général, et dans les pays sous étude en particulier, l'un des défis les plus difficiles à relever reste la séparation entre les biens des formations politiques de ceux des personnes physiques ou morales (État...). Cela constitue une réelle problématique. C'est ce qui ressort de cet extrait d'entretien que nous avons eu avec un cadre d'un parti politique sénégalais :

Question : Quels sont les problèmes de financement auxquels l'APR est-elle confrontée ?

Réponse : « *Moi j'ai mon parti qui est au pouvoir, donc je ne manque pas de moyens ! Parce que j'ai un Président de la République, une caisse noire, j'ai des ministres, des députés, un président de l'Assemblée nationale, j'ai un président du Haut conseil... Les partis au pouvoir n'ont pas généralement des problèmes de financement* »⁶⁰⁷. Cette distinction est rendue problématique par les textes en vigueur au Mali et au Sénégal. Au Mali, la Loi n° 05-047/ du 18 août 2005 portant charte des partis politiques ne donne pas une liste complète et claire des biens des partis politiques ; même si les articles 55⁶⁰⁸ et 57⁶⁰⁹ en parlent sommairement. Les législateurs maliens se sont plutôt contentés d'énumérer les sources légales ou illégales de financement des partis politiques maliens sans s'intéresser considérablement à la définition et à la délimitation des biens des partis politiques. Ce même constat est valable pour le Sénégal dans la mesure où ni la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 modifiée par celle de n°89-36 du 12 octobre 1989 ni encore moins le décret n° 75-1088 du 23 octobre 1975 relatif au contrôle des bilans financiers, ne donnent une liste clairement établie des biens. A ces imprécisions s'ajoute la mauvaise volonté des acteurs politiques de respecter le minimum de consignes données par les textes en vigueur. Ainsi, les hommes politiques, qu'il s'agisse du Mali ou du Sénégal, n'hésitent pas à confondre les biens des partis politiques avec ceux

⁶⁰⁷Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République et secrétaire administratif national dudit parti.

⁶⁰⁸« Le parti résultant de la fusion est responsable du point de vue civil du patrimoine des partis concernés. A ce titre, il prend en compte tous les engagements en cours contractés par ceux-ci. Il bénéficie de leurs créances et répond de leurs dettes. En matière comptable, le parti issu de la fusion applique les règles de la consolidation, et ce, jusqu'à la fin de l'exercice comptable. Il est tenu également à la conservation des documents tel que défini à l'article 26».

⁶⁰⁹ L'article 57 de la charte des partis politiques : « En cas de dissolution statutaire, les biens du parti sont dévolus conformément aux statuts ou à défaut de dispositions statutaires, suivant les règles déterminées par l'instance suprême convoquée à cette fin. En cas de dissolution judiciaire, il est nommé un curateur qui, dans un délai déterminé par la décision le nommant, provoque la réunion de l'instance suprême dont le mandat est uniquement de statuer sur la dévolution des biens. Toutefois, lorsqu'un parti est dissout par décision de justice, ses biens mobiliers et immobiliers seront placés sous séquestre, et leur liquidation sera effectuée par l'Administration des Domaines dans les formes et conditions déterminées par les lois et règlements en vigueur ».

des cadres (*Paragraphe I*). Il en est de même pour les moyens de l'Etat qui sont utilisés par certains partis politiques pour satisfaire leurs besoins partisans (*Paragraphe II*), surtout les partis ou mouvances qui sont au pouvoir.

Paragraphe I : La confusion entre les biens des partis politiques avec ceux des cadres

« *Les hommes politiques, je les connais bien : il y a trente ans que je les regarde, que je les écoute, que je les fréquente* », ⁶¹⁰ annonçait Pierre Viansson-Ponté dans son ouvrage intitulé « Lettre ouverte aux hommes politiques ». Nous entendons par cadres des partis politiques, les membres et les sympathisants qui forment le cercle restreint et influant de l'équipe dirigeante des formations partisans. Si certains sont membres de ce cercle restreint grâce à leur qualité intellectuelle, d'autres le sont pour leur capacité à pouvoir mobiliser des moyens matériels et/ou financiers pour les causes de leur parti politique. Car très généralement, ces cadres sont soit membres du gouvernement en qualité de ministre, soit directeur national, soit chef d'entreprise ou opérateur économique. Dans des pays comme le Mali et le Sénégal, nous constatons une certaine corrélation entre les résultats des partis politiques et la capacité financière de leur fondateur. Cela s'explique par le fait que leurs activités sont quasiment financées sur les fonds de leurs fondateurs.

Quoique l'argent soit le nerf de la guerre, les citoyens maliens comme sénégalais ne semblent pas être acquis à l'idée d'adhérer à un parti auquel ils devraient apporter leur contribution matérielle ou financière pour l'atteinte d'un objectif politique. Ils pensent au contraire que l'adhésion à un parti politique est une passerelle qui devrait les amener à accéder soit à un poste politique, soit à un emploi mieux rémunéré pour l'amélioration de leur condition d'existence. Les militants maliens et sénégalais sont animés par l'idée fondamentale selon laquelle, un parti politique doit être la source du bonheur immédiat auquel ils peuvent accéder sans avoir effectué le minimum d'investissement. Les gens viennent aux partis politiques pour tout simplement devenir riches, et c'est tout ! Quel intérêt auraient-ils donc à se dépouiller de leurs ressources en payant des cotisations à des partis politiques dont les fondateurs peuvent à eux seuls, faire face à toutes les charges grâce à leurs fortunes personnelles ?

Cette situation montre indirectement que les cotisations des militants sont insignifiantes ou à la limite, inexistantes. Au même moment, les charges des partis politiques deviennent de plus en plus lourdes ; et cela pour plusieurs raisons. Le mode opératoire des campagnes au Mali et au Sénégal a considérablement changé au cours de ces deux dernières décennies. Si dans le passé, les candidats aux élections présidentielle, législative et communale se contentaient de simples communiqués à la radio

⁶¹⁰ Pierre Viansson-Ponté: Lettre ouverte aux hommes politiques, Paris, Albin Michel, 1976, p.7.

accompagnés de quelques visites sélectives de courtoisie dans quelques chefs-lieux de région avec trois ou cinq voitures portant leur photo ; ceux d'aujourd'hui se voient obligés d'aller au-delà de cette méthode. En effet, le nouveau contexte socio-politique exige une méthode plus moderne, faisant ainsi appel aux nouvelles techniques de communication, de mobilisation, de sensibilisation et de moyens de déplacement. Il faut désormais payer des cabinets d'études, des groupes de presse ou de consultations pour préparer certains candidats - qui sont d'ailleurs de plus en plus des demis lettrés voire des illettrés – à une meilleure intervention soit à la télévision nationale, soit à la radio. Ces cabinets d'études ou bureaux de consultation sont également sollicités pour aider certains candidats à rédiger un bon discours qui sera lu lors d'un meeting, d'une assemblée générale ou d'une rencontre quelconque. Ils sont également sollicités pour aider certains candidats à mieux préparer les débats télévisés pendant les périodes électorales.

La location des espaces ou édifices publics (salles de réunion ou de conférence, stades...) pour l'organisation des meetings ou rencontres politiques pendant les périodes de campagne électorales devient de plus en plus chère. L'exigence de plus en plus croissante des électeurs à l'égard des candidats, oblige ceux-ci à sillonner pendant les périodes de campagne électorale, les villages ou hameaux les plus éloignés de la capitale pour faire leur offre politique. Tout cela a un coût, surtout pour les formations politiques qui n'ont pas suffisamment de ressources financières, humaines et matérielles. Dans un pays comme le Mali qui s'étend sur une superficie de 1 240 000 km², il n'est pas gagné d'avance par toutes les formations politiques de faire le tour de l'immense territoire.

Sur cette question de la superficie, les candidats Sénégalais sont les mieux servis dans la mesure où le pays ne s'étend que sur 197 000 km². Mais dans tous les cas de figure, arriver à sillonner toutes les circonscriptions électorales à la recherche d'électeurs reste l'un des défis du monde moderne les plus difficiles à relever. En effet, cela nécessite des moyens financiers, matériels et logistiques relativement conséquents pour relever ce défi non négociable pour un candidat qui veut se faire élire ou réélire. Il faut aussi souligner que les électeurs sont actuellement plus exigeants que ceux d'avant 1980, non seulement sur la qualité de communication (affiches, discours, débats...) mais également et surtout pour les billets de banque auxquels ils s'attendent beaucoup. A toutes ces dépenses colossales, il faut ajouter les charges fixes relatives au fonctionnement des partis politiques, à savoir les frais de location du siège, le salaire des permanents, les factures d'eau et d'électricité, les matériels consommables... Pendant les campagnes électorales, et surtout pour la réussite d'une bonne caravane de campagne, les partis et /ou coalitions politiques se lancent à la quête

effrénée de moyens tels que des véhicules de types V8, des moyens financiers pour la prise en charge des frais de carburant, des frais d'hôtel et d'introduction⁶¹¹, sans oublier la restauration dans des endroits digne de leur rang. Dans le souci d'impressionner les électeurs indécis lors de leur passage dans les villages, les candidats préfèrent entamer leurs tournées avec un convoi imposant et grandiose. D'où la nécessité d'avoir une dizaine de véhicules de dernière génération pour en faire un convoi. Ces différents aspects mis en exergue, prouvent à suffisance que faire fonctionner un parti politique exige d'énormes moyens. C'est pourquoi, sa prise en charge par un seul individu ou par un groupe restreint s'avère extrêmement difficile. Ainsi, face à l'extrême charge des partis politiques et surtout à cause de la course effrénée aux ressources de financement, nous constatons que la majorité des formations partisans parviennent difficilement à faire le distinguo entre leurs propres biens et ceux de leurs cadres. On constate d'abord cette confusion entre le patrimoine des partis politiques et celui des leaders (A). Lorsqu'on interroge les faits, il reste évident que cette confusion n'est pas sans conséquence (B).

A. La confusion du patrimoine du parti avec celui des leaders

« Pour ce qui concerne les partis politiques rencontrés, tous affirment tirer leurs fonds de sources internes dont la principale reste incontestablement l'apport du leader qui, à lui seul, peut assurer entre 60% et 90% des dépenses du parti. D'ailleurs, 54% des partis rencontrés admettent que cet apport du leader constitue l'essentiel de leur budget »,⁶¹² précise un rapport de 2005 sur le financement des partis politiques au Sénégal.

Les dons, legs et libéralités sont autorisés par les textes législatifs encadrant les partis politiques au Mali et au Sénégal. Au Mali, la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques, stipule dans ses articles 21, 22 et 23 que les partis politiques maliens sont habilités à recevoir des dons, legs et libéralités de leurs membres ou sympathisants, à condition que les donateurs ne soient pas des personnes morales telles que les sociétés commerciales, industrielles et de services. De même, les souscriptions communes et les contributions volontaires restent permises.

Abordant dans le même sens, le législateur sénégalais prévoit aussi dans la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre relative aux partis politiques les mêmes avantages aux partis politiques, en précisant dans son article 3 que les partis politiques peuvent recevoir des

⁶¹¹ Il s'agit ici des enveloppes dont disposent les candidats lors de leurs tournées électorales à l'intérieur du pays, destinées à faire de gestes symboliques aux autorités traditionnelles pour leur accueil et introduction au niveau locale.

⁶¹² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.27.

dons et legs de la part de leurs membres ou sympathisants.⁶¹³ Même si la législation sénégalaise sur les partis politiques ne parle pas spécifiquement de libéralités, il est donc incontestablement admis que les dirigeants, comme les militants et sympathisants sont autorisés à accorder leurs soutiens financiers aux partis politiques auxquels ils s'identifient. En revanche, l'observation attentive du fonctionnement des partis politiques, au Mali comme au Sénégal, nous permet de comprendre que la prise en charge des dépenses ordinaires et circonstanciées des partis politiques par leurs cadres – parce que les militants ne contribuent plus correctement – ne se fait pas conformément aux textes en vigueur. En effet, au lieu qu'ils soient désintéressés, les soutiens que les cadres accordent à leur parti politique sont conditionnels. Actuellement, dans ces deux pays, tout ce qui appartient à ces leaders est supposé appartenir aux partis politiques qu'ils dirigent.

Et les moyens matériels et financiers dont disposent ces cadres sont quasiment mis à la disposition des formations politiques qu'ils dirigent. La question que nous sommes tentés de nous poser à ce niveau, est celle de savoir s'il existe un *distinguo* entre les biens d'une personne physique et ceux d'une personne morale (parti politique). La réponse est malheureusement négative. Le statut juridique du bien d'une personne physique ne peut pas être confondu avec celui du bien d'une personne morale. La différence se situe d'abord au niveau de la jouissance : en ce sens que l'usage de biens d'une personne morale doit se faire pour défendre l'intérêt de ladite personne. Elle se situe ensuite, au niveau de la responsabilité : le décaissement et l'investissement des biens d'une personne morale doivent être prises suivant un processus préétabli (contrairement aux biens des personnes physiques). Cela étant, quoique le président d'un parti politique ait le droit d'accorder un soutien à son parti, il est tenu de notifier aux autorités compétentes de son Etat qu'il met à la disposition de son parti – au titre d'une libéralité – ses biens personnels. On constate malheureusement que la notification aux autorités compétentes ne se fait pas comme il se doit.

⁶¹³ Article 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais : « Outre les formalités relatives au fonctionnement des associations, prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, chaque parti politique doit :

1° déclarer sans délai toute modification apportée à ses statuts. Le Ministre de l'Intérieur refuse toute modification non conforme aux obligations prescrites par la présente loi ;

2° déclarer chaque année, au plus tard dans les huit jours qui suivent la date anniversaire du récépissé de ses statuts, les prénoms, noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;

3° Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations.

Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».

Ainsi, ses véhicules, ceux de son entreprise ou de ses amis, les ressources humaines mises à sa disposition par d'autres personnes (physiques ou morales), ses maisons..., qu'il met au service de son parti politique doivent obligatoirement être signalés au ministère en charge des partis politiques. L'avantage de ce principe est qu'il permet au ministère d'avoir davantage, le contrôle sur les sources de financement des partis politiques. Il permet également d'empêcher toute infiltration d'entreprises (nationales ou étrangères) ou de personnes physiques et morales ayant des ambitions particulières dans la gestion des partis politiques et conséquemment dans celle du pays. Le contraire serait catastrophique pour la volonté de l'instauration d'une égalité de chances et de moyens tant prônée par nos autorités administratives sous l'exigence de la bonne gouvernance. Mais malheureusement, c'est le contraire qui se produit au Mali et au Sénégal car, en plus des biens des leaders que les partis politiques utilisent, d'autres biens et services d'origine inconnue sont mis à leur disposition à travers leur leader ; toute chose qui obscurcit le jeu politique. C'est pourquoi, en plus des comptes bancaires des partis politiques⁶¹⁴ et les sources de financement légales, la personne du leader est aussi à surveiller de près par les organes de contrôle en la matière car, beaucoup de transactions transitent par elle avant d'atteindre illégalement le parti qu'il dirige. Le passage d'un bien personnel à un bien partisan doit faire l'objet d'une notification aux autorités compétentes sous peine d'être traité de suspect. Même si la prise en charge de la quasi-totalité des dépenses des partis politiques par leurs leaders ou par un groupe restreint de cadres des partis n'est pas expressément interdite par les lois maliennes et sénégalaises relatives aux partis politiques, il est de coutume dans les démocraties modernes que le patrimoine du parti soit séparé de celui de son leader. L'avantage de ce principe est qu'il participe à la consolidation de la gouvernance financière et à l'enracinement de la démocratie interne au sein d'un parti politique.

Toutefois, selon une étude sur le financement des partis politiques, réalisée en 2005 au Sénégal, sur les trente et trois (33) partis politiques interrogés, seuls 15% ont affirmé faire la distinction entre le patrimoine du leader et celui du parti. Les 39% ont admis ne pas faire cette distinction et les autres sont restés sans réponse.⁶¹⁵ Toujours selon la même source, « *la confusion entre les deux patrimoines est telle que les partis politiques sont souvent considérés comme étant la propriété du leader* ». ⁶¹⁶

⁶¹⁴ Les partis politiques disposent généralement de plusieurs comptes bancaires dont certains ne sont pas officiellement connus comme tels.

⁶¹⁵ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.* p.30.

⁶¹⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.* p.30.

Mais cette distinction ne peut être respectée que lorsque les militants des partis politiques s'efforcent de s'acquitter correctement de leurs obligations en respectant les textes de leur formation politique et conséquemment en payant les cotisations. Les « candidatures à vie » de ces leaders politiques, de plus en plus décriées dans nos sociétés modernes, sont, faut-il le souligner, entretenues par le manque de contributions des militants des partis politiques concernés. Ce désintéressement des militants face aux charges de leur parti pousse certaines formations politiques à opter pour l'abandon de la vente des cartes de militant, comme le prouve cet extrait :

*« mais je dois vous rappeler que les partis politiques ont tendance à délaisser la vente de cartes. Parce que le contexte ou les mentalités changent. Les types de partis qu'il y a actuellement ne sont plus les types de partis qu'on avait il y a vingt ou trente ans. A l'époque, on avait des partis structurés où c'était la forme pyramidale, depuis la base, depuis le village, jusqu'au sommet, il y avait une hiérarchie organisée qui procédait d'élections. Et ces élections étaient fondées sur la détention de ce sésame-là, qui est la carte. Alors que maintenant vous avez des partis qui se créent comme ça sans structure, je ne veux nommer aucun parti mais je peux me permettre de nommer un parti ami qui est au pouvoir, c'est l'APR. Ça, c'est une nouvelle forme, ce n'est pas pour jeter l'anathème, qui ne requiert pas quand même tout ce système méticuleux à l'époque ».*⁶¹⁷

Cela sous-entend que la prédominance des leaders de partis n'est pas vécue sans conséquence.

B. Les conséquences de la confusion des patrimoines

Les textes relatifs aux partis politiques n'ont pas manqué de souligner que les dons, les legs, les libéralités, les souscriptions communes comme les contributions volontaires, doivent se faire de façon désintéressée ; donc sans réclamer une contrepartie plus tard. Ce principe est mis en parenthèse sur l'échiquier politique malien et sénégalais en inversant le sens du principe. De nombreux leaders de partis politiques pensent que les formations politiques qu'ils dirigent ne fonctionnent que grâce à eux seuls. Et par conséquent, les décisions fondamentales les concernant ne peuvent être prises que selon leur bon vouloir. C'est dans ce contexte que la célèbre conception de certains militants *« dans notre parti, il y a une seule constante qui est le secrétaire général et que les autres sont des variables »*⁶¹⁸ a tout son sens.

⁶¹⁷ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Marcel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

⁶¹⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.* p.27.

Cette prédominance du leader engendre la ploutocratie non seulement au sein des partis politiques concernés mais également et surtout dans les deux pays sous étude. En effet, les plus fortunés se maintenant pendant plusieurs décennies à la tête des partis politiques, finissent par prendre de l'âge avant d'accéder au pouvoir. Sans mettre totalement en cause les qualités et les capacités des personnes âgées à diriger un Etat, le cas de Maitre Abdoulaye WADE au Sénégal en est une parfaite illustration. Il est resté pendant plusieurs décennies à la tête du PDS, comme s'il était le seul homme valable au sein du parti, avant de devenir président de la République du Sénégal. Même s'il n'était pas le seul homme valable au sein du PDS, il est quand même parvenu à se maintenir aux commandes du parti grâce à sa détermination hors pair à demeurer le principal "bailleur de fonds". Parce que selon un cadre du PDS, « ... les cartes d'adhésion qui se vendaient à 100 F CFA dans le passé, se vendent à 500F CFA. Le Secrétaire général, prend par générosité les 400F et les militants payent les 100F restants ». ⁶¹⁹ Si l'ancien président Abdoulaye WADE est un bon exemple, le président de l'Assemblée nationale sénégalaise actuel en est autant au sein de sa formation politique l'AFP, comme le démontre cet extrait d'entretien : **Question** : Les dons et les legs constituent-ils des sources de financement fiables au niveau de l'AFP ? **Réponse** : « Dans le principe de la loi, on le dit. Mais c'est rare que vous puissiez voir de façon formelle des legs. Les dons, c'est un peu plus adapté à ce qu'on peut faire, parce qu'un responsable de parti peut mettre une partie de ses avoirs, de ces moyens à la disposition de son parti; ça peut arriver. Pour créer un parti politique, il faut les moyens de l'entretenir. Il y a des partis au sein desquels les militants ne se donnent pas la peine de cotiser ; c'est quelqu'un qui le plus souvent casque à la place de tous. C'est pourquoi le plus souvent, dans beaucoup de cas d'ailleurs, les partis politiques sont personnalisés : au lieu de dire le parti tel, on dit le parti de tel ». ⁶²⁰ **Question** : A l'AFP aussi c'est un seul individu qui fait face aux dépenses ? **Réponse** : « C'est-à-dire, pour être précis, notre secrétaire fait énormément d'efforts pour mettre le parti à l'aise. Mais nous sommes arrivés à un moment où, nous nous sommes dit qu'on l'en remercie très fortement parce qu'il nous a mis le pied à l'étrier. Et, par l'exemple, il nous a convaincu que nous aussi, nous devons quand même faire un effort. Mais je vous dis, franchement, il contribue de façon formelle et régulière, et nous savons que ce qu'il fait

⁶¹⁹ Entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, (D. Thiaré) à Dakar, au siège dudit parti.

⁶²⁰ Entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec M. N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

*de façon informelle est beaucoup plus important que ce qu'il fait de façon formelle pour le parti. Il est astreint⁶²¹ à une somme à cotiser par mois ; et il le fait régulièrement ».*⁶²²

La confusion entre le patrimoine du leader et celui du parti est la programmation d'une dictature interne du parti. Parce que le leader qui gère pendant quelques décennies le parti politique sans partager les compétences avec les autres cadres du parti, ne pourra pas diriger un pays de façon démocratique, ou du moins, difficilement, si jamais il parvient au pouvoir par miracle politique.

La liste des conséquences de la confusion entre les biens du parti et ceux du leader est relativement longue. Et parmi celles précédemment citées, nous pouvons ajouter d'autres :

- Elle constitue une menace à la démocratie interne des partis politiques. Parce que, tous ceux qui sont sollicités pour mobiliser de telles sommes d'argent seront toujours tentés de monopoliser l'instance dirigeante du parti. Cela compromet sans nul doute, le caractère inclusif et participatif des débats et de décisions. Et pire encore, lorsqu'il s'agit de pourvoir un poste au sein du gouvernement ou de l'administration au nom du parti politique, ce sont les mêmes cadres qui seront toujours désignés souvent au détriment de ceux qui ont le bon profil ;
- Cette pratique peut entraîner la corruption dans la mesure où, un cadre de parti et membre du gouvernement ou de l'administration centrale, n'hésiterait pas souvent à pomper dans la caisse de l'Etat pour subvenir aux besoins de son parti ;
- Elle peut également déboucher sur la mauvaise gouvernance. Au Mali comme au Sénégal, à cause de la recherche de marchés publics auprès des dirigeants, les opérateurs économiques sont obligés de s'intéresser de plus en plus aux formations politiques. Comme au sein des partis politiques, ces plus fortunés étant plus que jamais respectés, s'ils parviennent à intégrer le Gouvernement ou l'Administration centrale par suite d'un hasard politique, leur préoccupation primordiale serait inévitablement d'éponger les dépenses déjà faites pour leur formation politique avant de commencer à octroyer des marchés publics à leur propre entreprise.

Cependant, cette situation compromet incontestablement l'égalité de chances entre les formations politiques et les moyens de compétition que prône la gouvernance démocratique. Nous sommes d'avis que les dépenses effectuées par les formations politiques au cours de leur participation à une élection, auront inévitablement un impact sur le résultat de l'élection voire sur leur chance

⁶²¹ Tout comme chacun de nous, est astreint à verser par mois une somme précise.

⁶²² Entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec M. N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

d'être élus. Nous sommes d'accord également que sans les moyens matériels et financiers, il est difficile de produire un résultat de bonne facture sur le champ politique.

Le cas de l'ancien vice-président des États-Unis d'Amérique, James Danforth Quayle III, dit Dan Quayle, en est un exemple illustratif, du moment où il s'est retiré de la compétition pour la nomination du candidat du Parti Républicain à la présidence. La cause de son retrait s'explique par le fait qu'il n'avait pas pu rassembler deux ans à l'avance, les fonds indispensables pour la campagne.⁶²³

Mais cette quête de moyens financiers doit se faire dans les règles de l'art. Puisque les élections libres et impartiales ne sont possibles que sur un terrain de jeux où les acteurs disposent de moyens légaux, les législateurs du Mali et du Sénégal ont prévu la supervision et le contrôle des dépenses des partis politiques. Les autorités politiques du Mali et du Sénégal doivent donc définir une politique consistant à orienter les partis politiques vers une aventure moins dépensière. Malheureusement les textes relatifs aux partis politiques dans ces deux pays ne semblent pas s'inscrire dans cette dynamique. Au Mali, nombreux sont les partis politiques dont le mode de gestion n'est pas démocratique. On peut citer entre autres le SADI, le CNID-FYT, le MPR, YELEMA, l'URD, la CODEM, le PIDS, la CENAS-FASO HERE, les FARE... Toutes ces formations politiques ont à leur tête des présidents qui dirigent sans partage de pouvoir pour la simple raison que ce sont eux qui supportent l'essentiel des dépenses de leur parti politique. Même si le RPM était également un bon exemple, depuis son élection à la tête du pays en 2013, Ibrahim Boubacar KEITA qui a toujours été le président et candidat de ce parti, a cédé le poste du président à un autre cadre (Bocary TRETA). Au Sénégalais, des exemples similaires ne font pas défaut dans la mesure où des partis politiques comme le PDS de Maître Abdoulaye WADE, l'AFP de Moustapha NIASS voire le Parti Socialiste (dans une certaine mesure) ..., ont rarement connu, en leur sein, l'alternance qu'ils revendiquent au sommet de l'Etat.

C'est pourquoi certains analystes demandent une réglementation sur cette question : « *Quant à l'apport personnel des fondateurs, ils doivent être règlementés afin que le patrimoine du parti cesse de se confondre avec celui de son fondateur, afin d'instaurer une justice politique en réduisant la part de la fortune personnelle dans la compétition électorale* ». ⁶²⁴ Les autorités maliennes et sénégalaises sont ainsi interpellées pour une prise de dispositions adaptées afin qu'il y ait une distinction lisible entre

⁶²³ En 2000, il se présente aux primaires républicains pour l'élection présidentielle mais arrive huitième lors des caucus de l'Iowa, après lesquels il renonce.

⁶²⁴ Kofi KUMADO, *Op. Cit.*, p.85.

les biens des leaders et ceux de leur formation partisane. Il faut tout de même souligner que souvent, les biens de nos États sont également confondus avec ceux des formations partisans.

Paragraphe II : Le détournement des biens de l'État au profit des partis politiques

« Ne voyez-vous pas, mon Cher Monsieur, combien le monde politique qui nous gouverne devient chaque jour plus « criminel », « prédateur », « cupide », « impitoyable », « corrompu », « cynique », « injuste », « méprisant », « hautain », « autiste », « hypocrite », « menteur » ? Peut-être, car la politique est capable du meilleur et du pire », s'insurgeait Mokhtar LAKEHAL.⁶²⁵

Il faut entendre par biens de l'État, l'ensemble des biens matériels et immatériels dont dispose la puissance publique afin de satisfaire efficacement les demandes sociales qui lui sont adressées.

Selon une étude réalisée sur le financement des partis politique en 2005 au Sénégal, les partis rencontrés lors des enquêtes ont ouvertement reconnu qu'ils font recours aux moyens de l'Etat : *« les partis politiques sont à plus de 50% d'avis que l'utilisation des moyens de l'Etat et les passations de marchés publics constituent, en fait, le lieu de prédilection de la corruption ».*⁶²⁶

Pour satisfaire leurs besoins, les classes politiques maliennes comme celles du Sénégal font recours aux moyens de l'Administration à travers leurs « représentants » qui se trouvent dans le Gouvernement ou dans l'Administration centrale. Ainsi, ces hommes politiques confondent le service public avec leurs intérêts personnels, ils ne se gênent pas de demander à leurs collaborateurs de travailler pour eux. Que ce soit au plan national ou au plan local, certains hommes politiques peuvent être tentés de mettre à contribution les administrations qu'ils dirigent. Ainsi, des moyens de transport, des fonds secrets, des fonds spéciaux inscrits au budget de nos premiers ministres, sont mis au service des partis politiques jugés proches du parti au pouvoir ; dès lors que ces derniers manifestent le besoin. Un autre niveau de confusion entre l'Administration centrale et la politique, reste la communication et la publicité. Les télévisions et radios nationales (ORTM pour le cas malien et RTS pour le Sénégal), sont très généralement à la solde du parti au pouvoir. Alors que le slogan de l'ORTM reste toujours : *« ORTM, la passion du service public ».*

La communication des chaînes nationales aurait tout son sens, si elle était restée neutre. Mais malheureusement les partis politiques de l'opposition y ont difficilement accès pour parler des sujets les plus délicats du pays. C'est pourquoi, les partis politiques de l'opposition se contentent

⁶²⁵ Mokhtar LAKEHAL, *Op. Cit.*, p.12.

⁶²⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.26.

des chaînes privées pour véhiculer leurs messages et critiquer les maladresses du pouvoir en place. Sur les chaînes publiques, même si le pays brûle, les vassaux du président déguisés en journalistes, disent toujours que le pays va bien. C'est parce que les chaînes publiques ne donnent plus d'informations objectives au Mali comme au Sénégal, que certains citoyens ont cessé de les écouter au profit des chaînes privées qui livrent les informations telles que vécues sur le terrain sans qu'elles soient traitées en faveur du pouvoir en place. C'est comme si les chaînes publiques sont constamment en campagne durant tous les mandats des présidents au pouvoir en diffusant de jour comme de nuit leurs réalisations et programmes souvent irréalistes d'ailleurs.

La plupart du temps, l'écart entre ce que diffusent les chaînes publiques et les réalités vécues est étonnant et à la limite révoltant. A titre d'exemples, lorsqu'en 2018, le président de la République du Mali, Ibrahim Boubacar KEITA, a initié la révision de la Constitution, les détracteurs qui voulaient, avec des preuves à l'appui, prouver que cette révision déconsolide la démocratie malienne étaient obligés, face au refus de l'ORTM de diffuser le débat contradictoire qu'ils souhaitaient organiser avec la mouvance présidentielle, de se rabattre sur la chaîne de télévision privée AFRICABLE. Il en est de même pour les informations diffuser à propos de la crise sécuritaire qui sévit dans le Nord et le Centre du Mali. Les analyses faites par l'ORTM semblent toujours présager que la fin de la crise n'est qu'une question de jours. Sur la même question, lorsque ce même malien lambda regarde et/ou écoute les chaînes privées, la contradiction et l'écart d'informations sont de taille. Dans tous les cas de figure, lorsque les chaînes de radio et de télévision étatiques ne défendent pas la cause publique en donnant non seulement, la parole aux citoyens de façon impartiale et équitable, mais également en diffusant des informations réelles, elles ne pourront jamais relever le défi de la mission de service public qu'elles ont toujours prônée. Alors que, pour certains « *la corruption est encore plus grave quand elle vient des hautes sphères de l'Etat ou d'un parti au pouvoir* ». ⁶²⁷

Autre cas de confusion, il n'est un secret pour personne que certains militants ou des individus proches de certaines formations politiques sont des responsables d'entreprise. Et pour soutenir le parti politique grâce auquel ils ont intégré le Gouvernement ou obtenu un poste dans l'Administration centrale, certains ministres, directeurs nationaux ou d'autres cadres administratifs, n'hésitent pas à abuser de leur pouvoir pour octroyer des marchés publics relevant de leur structure à une entreprise appartenant à un militant de leur parti. Ainsi, à travers une

⁶²⁷ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.25.

surfacturation extraordinaire, une somme relativement colossale sera versée au compte (non officiel) du parti. Ici, le responsable du service concerné a abusé du pouvoir pour défendre l'intérêt de son parti politique, d'où la confusion entre l'Etat et le parti.

Cette pratique est récurrente au Mali comme au Sénégal. Un rapport de R.A.D.I., C.E.R.A.P., et N.D.I. précise par ailleurs que les 50% des partis politiques rencontrés lors de cette étude ont confirmé l'existence de cette pratique illégale.⁶²⁸ Au cours de cette même étude, les Organisations de la société civile rencontrées ont abordé dans le même sens, pointant ainsi un doigt accusateur sur la passation des marchés publics. Ainsi, si les 80% d'entre elles pensent que le niveau élevé de la corruption et la transhumance politique dans les pays sous-développés, est à lier directement au manque de transparence dans le champ politique, les formes de corruption qu'elles ont mises en exergue sont entre autres : les passations de marchés, l'achat des voix, de consciences, des menaces et intimidations par la pression fiscale et autres mesures d'humiliation.⁶²⁹ À ceux-là s'ajoute enfin les rackets d'entreprises étatiques par les partis politiques aux pouvoirs: « *Les Organisations de la société civile pensent à 20% que les rackets des entreprises étatiques effectués par le parti au pouvoir ont permis de financer l'organisation de grands meetings politiques et de recruter des militants très influents politiquement* ». ⁶³⁰ Par ailleurs, l'étude en question fait ressortir trois niveaux de corruption : « *le séminaire de restitution a fait ressortir que la corruption est plus visible à trois niveaux à savoir : l'instrumentalisation des ressources et des moyens de l'Etat, le financement du parti au pouvoir par les entreprises publiques, la connivence avec certains Etats étrangers...* ». ⁶³¹

Même si la pratique existe en période ordinaire (B), il faut souligner que la confusion entre l'Etat et les partis politiques revêt une autre particularité pendant la période électorale (A).

A. En période électorale

La période électorale est le moment pendant lequel les dépenses des formations politiques sont très élevées à cause des exigences et de l'urgence des campagnes (meetings, mobilisations, missions, productions de documents de propagande, communication...), contrairement aux périodes ordinaires où les dépenses urgentes sont moindres. C'est une période particulièrement

⁶²⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.26.

⁶²⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.26.

⁶³⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.26.

⁶³¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.27.

marquée par des dépenses qui frôlent souvent la limite ; poussant certains citoyens à se demander si le jeu en vaut vraiment la chandelle. Mais pour des auteurs comme O. KEY, « *Ceux qui critiquent les dépenses élevées des partis politiques ne voient souvent pas la dure réalité que des sommes énormes sont nécessaires pour mener une campagne électorale moderne* ». ⁶³²

Cette particularité se fait ressentir sur certains ministres ou par d'autres cadres de l'administration, à cause des rapports que ceux-ci entretiennent avec leur parti politique. C'est pourquoi, pendant les périodes électorales, ils sont appelés à soutenir leur famille politique en mettant à leur disposition, les moyens de l'Etat dont ils ont en charge la gestion. Les ministres et les directeurs nationaux étant tous nommés par l'exécutif, ces responsables d'institutions répondent donc favorablement chaque fois qu'ils sont sollicités par leur formation partisane. La conséquence de cet état de fait devient alors inéluctable. C'est pourquoi, pendant la période de campagne électorale (comme en temps ordinaire), beaucoup de ministres, gouverneurs, directeurs nationaux, préfets et sous-préfets..., défendent toujours les causes de leur coloration politique (en violation des textes en vigueur) avec les moyens de l'État sous le regard coupable de leurs hiérarchies inertes. La veille des élections et la période électorale sont les moments les plus privilégiés pour détourner les biens de l'État au profit des formations partisans.

Ainsi, au Mali comme au Sénégal, lorsqu'un candidat à une élection et son staff doivent entamer une tournée à l'intérieur du pays dans le cadre de la campagne électorale ou pour une mission quelconque du parti, les ministres ou les directeurs nationaux issus du parti, mettent souvent à leur disposition soit des véhicules, soit des bons d'essence réservés au service public où ils sont responsables. La délégation qui accompagne le candidat aura également droit à un hébergement gracieusement offert par des cadres du parti originaires des localités de destination, avec bien sûr des fonds puisés dans la caisse de la structure dont ils ont en charge la gestion.

A tous ces avantages accordés par l'hôte du jour, il faut ajouter les frais de mobilisation des populations locales pour l'accueil, qui se chiffre souvent à des millions décaissés la plupart du temps dans les caisses des structures publiques. Ce fut par exemple le cas au Mali, quand le président de la République, Ibrahim Boubacar KEITA, devait se rendre à Sikasso, la troisième région administrative du Mali, du 22 au 24 novembre 2017. Pour l'occasion, le président de l'APCAM aurait personnellement investi plusieurs dizaines de millions pour la mobilisation des populations locales. Il en a été de même lors de son déplacement à Koutiala. La même année, à

⁶³² V. O. Key, *Politics, parties and pressure groups*, Thomas Y. Crowell Company, 2^{ème} éd., New York, 1948, p. 489.

Ségou, la quatrième région administrative du Mali, c'est un autre cadre qui prend en charge les frais liés à la mobilisation des populations locales en distribuant aux autorités coutumières et traditionnelles de fortes sommes d'argent. Ainsi, à Ségou, lors de l'inauguration de l'échangeur et d'autres infrastructures connexes le 24 avril 2018, le Ministre du Développement d'alors (Zoumana Mory COULIBALY) a joué un rôle central et extraordinaire (grâce à l'appui indirect de Koulouba) dans la mobilisation de la population de Ségou : « *Pour reconduire le scénario de Sikasso et surtout éviter celui de Kayes, Koulouba n'a pas hésité avant d'accorder à Zoumana Mory Coulibaly, la somme de cent millions de FCFA pour réaliser une mobilisation populaire de la ville de Ségou, mais dont seuls quelques crocodiles du marigot politique verront les couleurs. Le ministre Zoumana Mory Coulibaly serait allé directement à la présidence sans passer par le RPM* ». ⁶³³

Cette pratique n'est pas l'apanage des seuls cadres de partis politiques du Mali ; ceux du Sénégal, s'y adonnent également. De même, chaque fois que les partis politiques organisent une assemblée générale, un meeting ou un congrès, ce sont toujours les mêmes cadres exerçant au sein du gouvernement ou de l'administration, qui pèsent de tout leur poids pour faire supporter par l'État le coût essentiel ⁶³⁴ de la rencontre. Pour assurer et faire régner l'égalité de chances entre les formations partisans, si la puissance publique doit briller par sa neutralité absolue entre les partis politiques - quoiqu'ils sont des animateurs privilégiés de nos institutions, la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques au Mali, et celle n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques au Sénégal restent défailtantes. C'est pourquoi, seuls les candidats des partis politiques ayant des cadres dans le gouvernement ou dans l'Administration centrale sont les mieux partis pour sillonner le pays en profondeur et proposer aux électeurs leur offre politique. Cet état de fait entraîne un déséquilibre important entre les formations politiques en favorisant celles dont les cadres évoluent dans le gouvernement et dans l'administration centrale au détriment des partis ayant peu de cadres dans cette situation. Il compromet de façon flagrante et révoltante l'égalité de chances et de moyens que prône la démocratie représentative dans les États qui se veulent modernes comme les nôtres. Les législateurs du Mali et du Sénégal doivent, eu égard à ce qui précède, durcir leur réglementation relative au financement des partis politiques afin de mettre fin à ce genre de passerelle illégale

⁶³³ http://malijet.com/actualite_dans_les_regions_du_mali/208959pour_mobiliser_segou_soumana_mory_dote.html, consulté le 25 avril 2020.

⁶³⁴ Il s'agit ici des frais de location de la salle, les frais de location des véhicules de transport des militants et sympathisants, les frais de location de matériels de sonorisation...

mais de plus en plus valorisée, qui existe entre l'Administration centrale et les partis politiques. L'usage des moyens de l'État par les partis politiques, surtout ceux de la mouvance présidentielle, est en plein succès dans les pays concernés par cette étude, comme le montre cet extrait d'entretien avec un cadre d'un parti politique Sénégalais : **Question** : Est-ce qu'il y a une nécessité de rendre publiques les dépenses électorales au Sénégal ? **Réponse** : « *C'est important de le faire mais il sera difficile au Sénégal compte tenu de la conséquence de la pratique. Les partis politiques ne diront jamais exactement combien ils ont dépensé. Et je vous dis qu'il y a la présence des lobbies au sein de certaines formations politiques ; disons la vérité telle qu'elle est. Mais au nom de la morale et de l'éthique, tout parti politique qui s'engage en campagne électorale devrait être en mesure d'afficher et de publier ses dépenses ; pour laisser le peuple les juger et les apprécier. Ça sera un peu difficile au Sénégal à cause du caractère opaque du financement de certains de nos partis, notamment le parti au pouvoir qui dispose d'un fonds politique. Le parti au pouvoir utilise très souvent, les moyens logistiques et financiers de l'État pour faire ses campagnes. Alors qu'en principe, c'est au parti au pouvoir de donner la meilleure leçon aux autres partis, mais malheureusement je ne pense pas qu'il le fasse parce que jusqu'à présent les voitures de l'Administration continuent à aller aux meetings politiques. Donc c'est certainement pareil pour les moyens financiers aussi* ». ⁶³⁵ L'utilisation des biens publics par les formations politiques est strictement interdite par les dispositifs législatifs en vigueur au Mali ⁶³⁶ et au Sénégal. ⁶³⁷ Malgré cette interdiction, beaucoup de partis politiques, sénégalais comme maliens, profitent du fait qu'ils ont des membres ou sympathisants qui évoluent dans les rouages de l'Administration centrale, pour réaliser aux frais de l'Etat, certaines activités qui pourraient être chiffrées à des millions. C'est ainsi que des structures administratives comme les sociétés d'État sont mises à contribution pour bénéficier des services comme le téléphone, le secrétariat, la reprographie, l'acheminement des courriers... Ces différentes pratiques permettent d'alimenter l'inégalité des citoyens et des formations politiques quant à leurs droits de prendre part à la politique. Ainsi, pour satisfaire leurs besoins en moyens

⁶³⁵ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

⁶³⁶ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali: « En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services ».

⁶³⁷ Article 3, alinéa 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par celle n°89-36 du 12 octobre 1989 : « Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations ».

de transport dans le cadre de la mobilisation des militants ou l'accomplissement de missions à l'intérieur ou à l'extérieur du pays, les partis politiques sollicitent le concours des ministres ou du moins certains d'entre eux, et/ou les directeurs nationaux et tout autre cadre compétent issus de leurs rangs pour mettre à contribution les moyens de l'administration dont ils ont en charge la gestion.

Les techniques utilisées en cela sont nombreuses. Lorsqu'il s'agit de la mobilisation des militants à l'intérieur du pays, dans le cadre de l'organisation des meetings, réunions ou autre rassemblement, la prise en charge fondamentale des ressources incombe aux ministres et directeurs nationaux ou généraux, même si les opérateurs économiques et d'autres proches du candidat ou du membre influent du Bureau Politique national sont aussi appelés à démontrer la preuve de leur générosité. Pour ce qui est du carburant, les représentants du parti au sein du gouvernement ou de l'administration détournent les bons d'essence au profit de leur parti politique. Acheminés hors de toutes vues indiscretes, soit au siège du parti ou au domicile d'un cadre du parti, les tickets de carburant sont distribués entre les différents comités d'organisation pour le ravitaillement des véhicules mobilisés. L'impression des documents de propagande (indispensables pour une telle mobilisation) tels que les dépliants, les tracts, les photos et les résumés du programme de campagne..., est très souvent prise en charge gracieusement par un ministre du parti ou par un directeur national, même si certains militants savent que la facture est payée par le service public qu'il dirige. Ce type de marché est souvent attribué par le soin des ministres ou directeurs à des entreprises qui l'acceptent en espérant sur le retour de l'ascenseur à travers l'obtention de marchés publics. En effet, les entreprises en tirent toujours des profits si toutes fois les candidats qu'elles soutiennent seraient (ré) élus même si elles ne sont pas les « *moins disant* ». Lorsque le parc-auto du ministère et des directions nationales, n'est pas suffisamment pourvu au point de ne pas pouvoir satisfaire la demande de véhicules nécessaires pour réaliser les campagnes électorales (mobilisation des militants, missions à l'intérieur du pays...), à défaut de mettre à la disposition de leur parti des moyens de déplacement, les cadres du parti, procèdent au remboursement des frais de location de voiture en puisant dans la caisse du ministère ou de direction.

L'État participe ainsi indirectement au financement des partis politiques, du fait de la défaillance des textes en vigueur. De même, les frais de location et la demande d'obtention de l'autorisation d'occuper les espaces publics, tels que les stades, les salles de conférence, les avenues, les boulevards..., sont très souvent négociés par les militants ou sympathisants des partis politiques membre du gouvernement ou commis de l'administration qui usent de leur influence pour utiliser

le service public qu'ils dirigent. En d'autres termes, seuls les partis politiques membres de la mouvance présidentielle ou du moins ayant des ministres dans le gouvernement, peuvent s'attribuer le meilleur choix. En utilisant ce même levier, ils peuvent même empêcher à certains partis de l'opposition d'accéder aux espaces publics.

En plus des avantages précédemment cités, les formations partisans de la mouvance présidentielle, bénéficient de fonds secrets et de fonds spéciaux, logés soit à la présidence de la République ou à la primature, voire aux ministères pour financer les partis politiques proches du gouvernement. C'est pourquoi, les partis politiques qui ont été rencontrés lors de l'étude de R.A.D.I, C.E.R.A.P. et N.D.I, ci-dessus évoquée ont fait des propositions sur la question des fonds secrets. Ainsi selon les auteurs de l'étude, la doléance des partis politiques rencontrés est la manière suivante : *« ils ont proposé de supprimer ou de limiter les fonds politiques alloués à des institutions, comme la présidence ou l'assemblée nationale, parce que leur existence favorise la corruption et en conséquence la transhumance »*.⁶³⁸ Une autre confusion entre la politique et les pouvoirs publics, est l'acheminement des documents des partis politiques à l'extérieur du pays. En période de campagne ou en précampagne, les formations partisans proches du pouvoir, ont la possibilité d'acheminer leurs documents de propagande (les dépliants, les tracts, les photos et les résumés du programme de campagne...) à l'intérieur comme à l'extérieur du pays par des voies officielles sans payer aucun frais, contrairement aux partis politiques de l'opposition.

En plus des sociétés nationales, les entreprises privées aussi sont appelées à contribution sous peine de perdre les marchés publics. Le soutien de l'accompagnement de la mouvance présidentielle par les forces de l'ordre, soit en période de campagne ou le jour du vote est aussi une illustration de la confusion qui peut exister entre l'intérêt de la puissance publique et celui des partis politiques.

Dans tous les deux cas de figure, si un militant de la mouvance présidentielle est arrêté par la police ou la gendarmerie, les responsables interviennent immédiatement pour sa libération. Par contre, pour les mêmes faits voire, pour des cas plus graves, un militant de l'opposition peut être retenu en détention pendant plusieurs mois voire plusieurs années. La liste des exemples de confusion entre l'intérêt de la puissance publique et celui des partis politiques est longue et inépuisable :

- Exécution des missions de beaucoup de partis politiques, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, par des ministres ou autres cadres de l'Administration, sous le couvert des missions officielles de l'État ;

⁶³⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.27.

- Diffusion, par des chaînes de radio ou télévision d'État, des annonces publicitaires favorisant le président sortant, en violation surtout du délai des campagnes électorales ;
- Financement des fondations de premières dames (qui constituent un soutien politique de premier rang pour la réélection de leur époux) par l'argent du contribuable au mépris de la transparence. Pourtant, les textes relatifs aux partis politiques au Mali et au Sénégal n'en font pas cas quand bien même ces fondations reçoivent souvent des fonds illicites en provenance de réseaux mafieux, qu'elles mettent à la disposition de leur époux sans que les organes de contrôle ne s'en rendent compte.

B. La confusion entre les intérêts des partis politiques avec ceux de l'État en période ordinaire

« De nos jours, en raison des avantages matériels qu'on retire des biens de l'État, et de ceux qu'on retire de l'exercice de l'autorité, on souhaite demeurer continuellement en fonction : tout se passe comme si le pouvoir conservait toujours en bonne santé ceux qui le détiennent, si aigres fussent-ils ; auquel cas on doit s'attendre à une belle ruée vers les emplois publics », Aristote, La politique, III, IV,15, Paris, Vrin, 1982, p.197.⁶³⁹

Nous entendons par période ordinaire, l'intervalle de temps compris entre les périodes électorales au cours duquel, les formations politiques ne sont impliquées activement dans une campagne électorale. Le Sénégal et le Mali, compte tenu de leur proximité socio-culturelle, ont assez de similitudes sur le plan politique. Ainsi, en plus des similitudes constatées sur la confusion entre l'administration publique et les intérêts des formations partisans pour soutenir leur candidat à une élection, nous constatons qu'en période ordinaire aussi, au Mali comme au Sénégal, ces mêmes formations politiques ne baissent pas les bras pour défendre les mêmes causes étant dans l'Administration centrale. Il n'est un secret pour personne que tout se joue sur l'influence de la puissance publique. Les cotisations des militants et l'aide publique accordée aux partis politiques (cas malien) étant insuffisants pour la réalisation de leurs activités, tous les moyens restent désormais bons (de fait) pour eux, que ce soit au Sénégal ou au Mali pour faire face à leurs charges qui ne cessent de monter crescendo. Pour relever ce défi, les partis politiques les mieux partis restent une fois de plus, ceux qui comptent des ministres, des directeurs nationaux ou de services ou de tout type de cadres influents dans l'administration centrale ou dans une des sociétés d'État.

⁶³⁹ Cité par El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.180.

Au sein de certaines formations politiques, le règlement intérieur oblige les ministres, les ambassadeurs et les autres cadres occupant des postes de responsabilité dans des hautes administrations et même les députés et élus locaux, à faire des cotisations mensuelles dignes de leur rang. Si une telle exigence pèse sur les fonctionnaires ou les dirigeants, ils seront inévitablement tentés de s'en acquitter au prix de la bonne gouvernance en procédant aux surfacturations des marchés publics relevant de leur service ou en organisant des missions fictives dont ils empochent les frais de mission (per diem, indemnité, frais de logement, prime de risque...) afin de pouvoir s'acquitter des contraintes partisans. A défaut de telles opportunités, ils n'hésitent pas à piocher dans la caisse de leur structure - en abusant de leur pouvoir discrétionnaire - pour satisfaire leur formation politique. Les partis politiques font également des quêtes publiques, qui constituent comme le dit KOFI KUMADO⁶⁴⁰, un autre mécanisme officieusement pratiqué pour alimenter les caisses de certains d'entre eux au Mali et au Sénégal.

Cette pratique consiste, pour un parti politique, à organiser des quêtes systématiques auprès des élites intérieures et surtout extérieures au cours d'une manifestation ou d'une rencontre de grande envergure qu'il tient dans une localité du pays. Ces quêtes sont très généralement organisées par les partis au pouvoir qui mettent en circulation une liste de perception des contributions avec un taux généralement élevé. Cette liste est adressée à des élites sous la pression de menaces voilées du pouvoir en place, pour que la quête de ces redevances informelles soit une réussite ; même si officiellement, les arguments avancés par les organisateurs sont : « l'honneur tribal », « l'honneur régional », « l'avenir de notre région »... De telles contributions peuvent facilement dévier pour prendre une allure de racket. Elles pèsent, sur le contribuable malgré lui-même en utilisant des moyens de contrainte qu'elles empruntent à la puissance publique.

Au Mali et au Sénégal, tous les partis politiques rêvent de pouvoir disposer des moyens de l'État. L'ancien président de la République du Mali, Amadou Toumani TOURE, qui avait bien compris cela était parvenu à l'exploiter en anéantissant quasiment l'opposition dans l'espace politique malien : *« sous le règne d'Amadou Toumani TOURE, les responsables politiques ont pris goût aux comportements négatifs et dangereux qui vont de la transhumance politique au trafic d'influence, à la corruption en passant par la gabegie, la démagogie et le culte de la personnalité. Autant de comportements qui ont contribué au musellement des partis politiques, donc à leur fragilisation, à la division de leurs États-majors et au rejet de la candidature partisane. Toutes choses qui ne*

⁶⁴⁰ Kofi KUMADO, *Op. Cit.*, p.118.

pouvaient se faire sans la violation des textes sur lesquels reposent la stabilité et la cohésion de formations politiques ». ⁶⁴¹ Ainsi, plusieurs dizaines de partis politiques, regroupés au sein de l'Alliance pour la Démocratie et le Progrès (ADP) et intéressés par les privilèges du pouvoir, ont soutenu la candidature du président sortant, Amadou Toumani TOURE : *« Ce que les leaders politiques de l'Alliance pour la Démocratie et le Progrès (ADP), qui soutiennent la candidature du président sortant et qui sont aveuglés par la recherche de profits personnels, ne savent pas, c'est que, selon certaines sources bien informées, le président Amadou Toumani TOURE envisage de transformer ce regroupement politique en parti politique dévolu à sa seule cause »*. ⁶⁴² Et pour atteindre cet objectif, le président Amadou Toumani TOURE était obligé de véhiculer une rumeur qui réduisait toute marge de manœuvre des membres de l'ADP qui ne sont intéressés que par les retombées économiques de leur proximité avec le pouvoir, comme le précise la même source : *« pour endormir ces apprentis leaders politiques, Koulouba a usé de fausses rumeurs de remaniement du Gouvernement comme moyen de mobilisation autour de la candidature d'Amadou Toumani TOURE. L'empressement des leaders des partis membres de l'ADP à s'inscrire sur la liste des ministrables devant entrer dans le Gouvernement de campagne d'Amadou Toumani TOURE montre qu'ils ont bien mordu à l'hameçon »*. ⁶⁴³

Ainsi, et malgré l'avènement du multipartisme au Mali et au Sénégal, des moyens matériels, humains et financiers de l'État sont utilisés par les partis au pouvoir ou les mouvances présidentielles, compromettant ainsi la discontinuité tant souhaitée par les citoyens entre les pratiques des anciens partis uniques et le système du multipartisme intégral. Lors des grands rassemblements statutaires des partis politiques au pouvoir, ils mettent à contribution les trésors publics en remplacement de leurs caisses. Ce type de financement se fait en tapinois en faisant transiter les fonds par les ministres qui gèrent de gros budgets comme les ministères de l'Intérieur, de l'éducation, de la santé, de l'économie et des finances, etc. Lors des réunions préparatoires des rassemblements ci-dessus évoqués, les ministres ouvrent le bal en posant sur la table des millions prélevés dans les caisses publiques, ensuite les directeurs nationaux, les chefs de service, les directeurs des sociétés nationales etc. Comme si cela ne suffisait pas, la confusion entre les partis politiques et l'Etat concerne les ressources en nature. Ainsi, comme pendant la période électorale,

⁶⁴¹ Le Sphinx: ATT-cratie: la promotion d'un homme et de son clan. TOME II, L'Harmattan, 2007, Paris, p. 27.

⁶⁴² Le Sphinx: ATT-cratie, *Ibid.*, pp.27-28.

⁶⁴³ Le Sphinx: ATT-cratie: *Ibid.*, p.28.

les besoins en véhicules des formations politiques au pouvoir pour des déplacements ou tout autre rendez-vous statutaires, est généralement absorbé par leurs militants ou sympathisants membres de gouvernement ou cadres de l'Administration centrale avec les véhicules administratifs. De même, les besoins des partis au pouvoir en carburant, fournitures de bureau, en services d'eau, d'électricité et en téléphone, sont sans aucune contrepartie financière réglés par les ministres et autres cadres membre desdits partis.

Un autre mode de financement des partis politiques par l'État consiste à y impliquer les hommes d'affaires redevables envers les fiscs ou envers les banques de la place dirigés par les membres des mouvances présidentielles. Cooptées dans les instances dirigeantes de ces partis politiques, ces personnes en défaut de paiement sont vivement sollicitées pour la réussite des grands événements des partis au pouvoir. Elles répondent alors favorablement aux sollicitations en mettant à leur disposition des véhicules de transport avec chauffeur, du carburant, des tentes, des mobiliers, sans oublier leurs contributions en espèces. Ainsi, les responsables du fisc et des banques, qui sont d'ailleurs souvent de la mouvance présidentielle, feignent d'ignorer les échéances colossales impayées de ces hommes d'affaires qui sont en même temps de grands militants. Le pire dans tous ces jeux politiques est que, l'État, sous le contrôle de ces mêmes institutions, fait semblant d'ignorer les manques à gagner c'est-à-dire les reliquats. Tout se passe sous le regard vigilant des médias d'État, qui sont aussi très bien impliqués dans les jeux des partis au pouvoir contrairement à leurs slogans officiels. Les sociétés d'État ne sont pas en marge de cette influence des partis au pouvoir à travers l'administration. Car dans la plupart des cas, les partis au pouvoir ne payent ni l'eau, ni l'électricité encore moins le téléphone dont les factures peuvent souvent s'accumuler pendant plusieurs mois au grand dam de leurs créanciers. Ces mêmes partis au pouvoir, ne manquent pas de se servir du personnel de l'État chaque fois le besoin se fait sentir.

Les secrétaires généraux de beaucoup de partis politiques au pouvoir ont un traitement (prérogatives) comparable à celui d'un ministre, même si cela n'est pas officiellement porté à la connaissance du grand public. C'est pourquoi, les charges de leur traitement et surtout celles des gardes de corps et chauffeurs qui leur sont affectés notamment lorsqu'ils sont en mission pour le compte de leur parti politique, sont supportées souvent (indirectement) par le budget de l'État. Les médias publics d'État sont aussi à la solde des partis politiques au pouvoir souvent, comme souligné plus haut. Malgré le principe de l'égalité d'accès des partis politiques aux médias d'État, pour y avoir accès, il faut forcément composer avec les partis au pouvoir. Même sur le traitement

d'informations délicates, certains journalistes des chaînes de télévision nationales reçoivent des instructions de la part des partis ou mouvance au pouvoir, pour que ces informations soient diffusées en leur faveur. Voilà les mécanismes intelligemment mis en place par lesquels les partis au pouvoir ou les mouvances présidentielles, mettent les moyens et biens de l'État à leur service. En plus de ces confusions des biens des leaders politiques et de l'État avec ceux des partis politiques au Mali et au Sénégal, les lacunes des cadres juridico-institutionnels sont remarquables dans le mode de gestion des dons, legs et libéralités.

Section II : L'abus autour des dons, legs et libéralité

Nous entendons par abus des dons, legs et libéralités, le mauvais usage que les partis politiques font des textes en vigueur au Mali et au Sénégal, dans le but de parvenir à faire des déclarations partielles et erronées de ces biens auprès des ministères de tutelle. En d'autres termes, les partis politiques ne font pas une déclaration objective des dons, legs et libéralités obtenus par à travers leurs militants et/ou sympathisants auprès des autorités compétentes, comme le prévoient les textes en vigueur au Mali et au Sénégal. Pourtant, lorsque les subsides dont bénéficient les partis politiques échappent aux contrôles des autorités compétentes, cela pourrait incontestablement entraîner la mauvaise gouvernance voire l'instabilité politique comme le souligne K. KUMADO : « *les subsides des généreux donateurs sont la source de financement la plus obscure et la plus gravement attentatoire à la démocratie politique, puisqu'elle inféode des puissances financières* ». ⁶⁴⁴ Dès l'entame de notre analyse, nous précisons que dans le contexte de notre étude, les dons, legs et libéralités sont généralement des aides matérielles en fourniture de bureaux, machines à écrire, photocopieurs, articles de sport, instruments de musique... Ils peuvent également prendre la forme de contributions financières, surtout en période électorale. Selon le Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, les dons, legs et libéralités se définissent comme suit :

- **un don** est un bien en nature ou en espèces cédé définitivement et sans contrepartie à une personne qui l'accepte. Exemple : une personne peut imprimer des cartes qu'elle met gracieusement à la disposition du parti, ou lui donner tout simplement une somme d'argent ; ⁶⁴⁵

⁶⁴⁴ Kofi KUMADO, *Op. Cit.*, p. 77.

⁶⁴⁵ REPUBLIQUE DU MALI : MANUEL POUR LA TENUE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES : Bamako, mars 2008 ; Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales /Délégation Générale aux Elections, p. 11.

- **un legs** est un don contenu dans un testament comme par exemple un immeuble cédé par testament à un parti politique.⁶⁴⁶
- **une libéralité** est un avantage sans contrepartie procuré à autrui. Par exemple, prêter à titre gracieux son véhicule au parti pour le transport des militants se rendant à un meeting⁶⁴⁷.

D'autres analystes, dans un ouvrage intitulé « Guide du financement électoral »⁶⁴⁸, donnent leur point de vue sur le concept de don. Selon eux, « *le don est l'acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du bénéficiaire (donataire) qui l'accepte* ». ⁶⁴⁹ Lorsqu'on parle de don, cette définition estime qu'il existe déjà au moins deux personnes : un donateur et un donataire. Mais il faut souligner qu'un candidat qui contribue personnellement à sa propre campagne n'effectue pas un don.⁶⁵⁰ En effet, « *le versement d'une somme sur le compte du mandataire ne permet pas de reconnaître à celui-ci la qualité de donataire. Il n'est que le mandataire du candidat et l'encaissement sur ce compte prend connaissance non pas dans une relation contractuelle mais dans une obligation légale. Le candidat, les candidats têtes de liste et le suppléant ne réalisent pas des dons en contribuant au financement de leur campagne électorale et ils ne peuvent se faire attribuer, par le mandataire financier un reçu ouvrant droit à une déduction fiscale* ». ⁶⁵¹

Même s'il existe rarement de mandataires au Mali et au Sénégal, il faut souligner que l'acceptation du don par ce dernier est plus délicate à apprécier. Par ailleurs, la même source souligne qu'en « *[...] matière de financement électoral, les dons sont définis comme un financement consenti à un candidat par un tiers, à titre gracieux et sans contrepartie, quelle que soit leur forme (espèces, chèques, dons et avantages en nature) qu'ils ouvrent droit ou non à un avantage fiscal* ». ⁶⁵²

Par ailleurs, il arrive souvent que certains candidats, sous couvert d'opérations commerciales, perçoivent des sommes importantes correspondant à des dons déguisés.⁶⁵³ Et ce qui serait généré

⁶⁴⁶ REPUBLIQUE DU MALI : MANUEL POUR LA TENUE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES, *Op. Cit.* p. 11.

⁶⁴⁷ REPUBLIQUE DU MALI : MANUEL POUR LA TENUE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES, *Op. Cit.* p. 11.

⁶⁴⁸ Véronique Marmorat, Patrice Cohen-Séat, Jean-Louis Péru: *guide du financement électoral*, Ed. Dalloz, Paris, 1995.

⁶⁴⁹ Véronique Marmorat, Patrice Cohen-Séat, Jean-Louis Péru, *Ibid.*, p.69.

⁶⁵⁰ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.69.

⁶⁵¹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.69.

⁶⁵² Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.69.

⁶⁵³ Il peut, d'une part, s'agir des participations surévaluées à une manifestation culturelle, politique ou autre. Et d'autre part, il peut s'agir d'achats d'encarts publicitaires par des entreprises ou des particuliers dépassant manifestement les prix habituels.

comme surplus de ces participations constituent en fait un don de la part du particulier ou de la personne morale. Mais ce don ne donne pas lieu à un reçu.

Les dons et legs sont habituellement des apports de personnes n'ayant pas la qualité de membre. Toutefois, il est admis que tout membre d'un parti politique puisse faire un don, ou un legs à son parti, à condition qu'il précise bien qu'il s'agit d'un don ou d'un legs. Dans le cas contraire, les dons et legs sont dans ce cas considérés comme des contributions volontaires. Après cette précision, il faut souligner que le degré de la prise en charge législative de la question des dons, legs et libéralités varie d'un pays à un autre. Ainsi, d'abord dans le contexte malien, la Charte des partis politiques du Mali précise que les formations politiques maliennes peuvent recevoir des dons et legs, pourvu qu'ils ne proviennent pas des sociétés commerciales industrielles et de services : *« En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services »*.⁶⁵⁴ Le législateur malien va plus loin en précisant une limite qu'un parti ne doit pas franchir lorsqu'il reçoit des subsides de la part des militants ou sympathisants : *« Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités »*.⁶⁵⁵ Par ailleurs, dès lors que les partis politiques reçoivent des dons, legs et libéralités à titre de soutien de la part de leurs militants ou sympathisants, ils sont tenus de les déclarer au ministère de l'Administration territoriale pour notification, comme le stipule l'article 27 de la Charte des partis politiques :

« les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous

⁶⁵⁴ Article 23 de la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques au Mali.

⁶⁵⁵ Article 24 de la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques au Mali.

*documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».*⁶⁵⁶ Ces différents articles constituent les principaux dispositifs qui encadrent la question des dons, legs et libéralités en République du Mali. Pour la mise en œuvre de ces dispositifs, le Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques maliens apporte des précisions capitales. Et selon ce Manuel, en dépit de cette obligation de déclarer les dons et legs qu'ils reçoivent au Ministère de la tutelle, il est demandé aux partis politiques de préciser également la valeur et la nature de ces dons, legs et libéralités. Pour faciliter la tâche aux organes de contrôle, il leur est demandé de présenter les déclarations de dons, legs et libéralités au ministère de tutelle dans un format unique appelé *Formulaire n°4*. Ce formulaire est ainsi mis à leur disposition par les organes de contrôle. Le législateur malien a prévu d'autres restrictions comme par exemple la limitation du montant cumulé des dons, legs et libéralités qui ne doit sous aucun prétexte dépasser cinquante pour cent (50%) du montant total des ressources propres des partis politiques. Selon le Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques maliens, les dons, legs et libéralités reçus en nature ou sous forme de service sont évalués au prix du marché le plus bas. Pour ce qui est de l'évaluation du taux de cinquante pour cent (50%) des ressources propres, le législateur malien propose un mode de détermination précis selon lequel les ressources propres telles que définies précédemment, sont enregistrées sur un formulaire joint en annexe du Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques appelé *Formulaire n°3*, qui indique les différentes rubriques concernées. A la fin de chaque exercice, ces rubriques sont remplies puis sommées. Leur montant total est comparé à la somme totale des dons, legs et libéralités reçus au titre de l'année.⁶⁵⁷ Si telle est la présentation du cadre juridique encadrant les dons, legs et libéralités au Mali, il n'en est pas exactement de même au Sénégal. Car dans ce pays, la législation en vigueur en la matière ne donne pas assez de détail sur les dons, legs et libéralités malgré que l'article 3 dans son alinéa 3 exige aux partis politiques qui en bénéficient de les déclarer au ministère de l'Intérieur :

« Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les

⁶⁵⁶ Article 27 de la loi n° 05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques au Mali.

⁶⁵⁷ REPUBLIQUE DU MALI : MANUEL POUR LA TENUE DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES, *Op.* p. 12.

*partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».*⁶⁵⁸ Un autre dispositif qui a trait aux dons, legs et libéralités est l'article 4 de la loi n°81 modifiée en 1989, qui stipule que : « - *Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également : 1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal...* »⁶⁵⁹. Sur le sujet des dons, legs et libéralités, les législateurs maliens sont plus tranchants que leurs homologues sénégalais. En effet, la Charte des partis politiques du Mali donne plus de détails sur les dons, legs et libéralités que la loi n°81 modifiée en 1989 relative au parti politique sénégalais. Mais dans tous les deux cas de figure, ni le Mali (malgré la précision de la Charte sur la question), ni le Sénégal, n'ont pu de façon efficace contrôler les dons, legs et libéralités des formations partisans. Pourtant cet aspect qui est dans une certaine mesure banalisé par les autorités maliennes et sénégalaises, constitue l'un des points déterminants pour non seulement contrôler les ressources privées des partis politiques, mais pour également et surtout instaurer la transparence et la moralisation dans l'espace politique.

Les problèmes liés aux dons, legs et libéralités sont complexes et varient d'un pays à un autre. Ainsi si, pour la mise en œuvre des textes cités plus haut, le Mali souffre du manque de respect strict des textes en vigueur et surtout de l'absence de sanctions rigoureuses contre les formations politiques qui enfreignent la loi (Paragraphe I) ; le Sénégal, en ce qui le concerne, se heurte plus au caractère embryonnaire de la réglementation relative à cette question (Paragraphe II) qu'à d'autres problèmes.

Paragraphe I : La violation régulière des dispositions en vigueur au Mali

Avant d'entrer dans le vif du sujet, quelques précisions particulières et relatives au don s'imposent. Ainsi, en règle générale, en matière de don, il faut souligner qu'il existe deux types de dons dans nos espaces politiques. Il y a d'une part, les dons interdits et d'autre part, les dons autorisés.

Parlant des dons interdits, nous faisons allusion à ceux provenant des personnes morales de droit public qui sont entre autres :

- les collectivités territoriales (régions, départements ou cercles, communes) ;

⁶⁵⁸ L'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, modifiée en 1989.

⁶⁵⁹ L'article 4 de la loi n°89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais.

- les établissements publics qui sont les personnes publiques chargées de la gestion d'un service public. Mais à ce niveau, il faut préciser que l'utilisation de la machine à timbrer du Sénat, bien que figurant dans le compte de campagne n'a pas constitué un don d'une personne morale de droit public.⁶⁶⁰ Ainsi, seul le versement d'une somme par une personne morale de droit public, sur le compte du mandataire peut être considéré comme un don irrégulier ;⁶⁶¹
- des personnes morales de droit privé dont la majorité du capital appartient à une ou plusieurs personnes morales de droit public, en d'autres termes, les entreprises publiques ;
- des casinos, cercles et maisons de jeu ;
- des États étrangers ou des personnes morales de droit étranger. Il s'agit ici de l'interdiction concernant les dons directs ou indirects. Le don indirect est celui qui transite par l'intermédiaire d'un tiers, écran entre le donateur et le candidat.⁶⁶² Pour ce qui est des dons autorisés, ils peuvent être faits soi, en espèces, à titre individuel ou à l'occasion de collectes ; soit par chèque ou enfin par nature. Pour le don en nature, les donateurs peuvent fournir des fournitures, des marchandises, et matériels donnés à un candidat.

La volonté des autorités politiques d'assurer l'indépendance des partis en quête ou en charge du pouvoir, de moraliser la vie politique ou de préserver la souveraineté des pays justifie le fondement et la légitimité de cette interdiction pour les partis politiques de recevoir des subsides de l'étranger, de personnes morales ou même ceux des personnes physiques dont les activités sont jugées illicites ou douteuses. Mais si la définition de tels principes est salutaire et légitime, la mise en place d'organes de contrôle efficaces reste le défi à relever dans les pays de la sous-région en général, et au Mali en particulier. Parce que la gestion et le contrôle efficaces des dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques passent forcément par un mode de contrôle digne de l'enjeu.

⁶⁶⁰ Jurisprudence du Conseil constitutionnel du 17 décembre 1993 (Soulage, p.3).

⁶⁶¹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.70.

⁶⁶² La jurisprudence électorale (TA Nice, 22 sept. 1994, *Fouque*, p. 94) a fait application de l'analyse classique en droit administratif du démembrement des administrations par la création d'associations transparentes (cf. note p.168). Dans ce cas, le Tribunal saisi par la Commission, a considéré que deux dons de 15 000 francs (français) chacun, versés à un candidat par deux associations dont l'objet social était la valorisation, à titre divers, de la ville de Toulon et dont les dirigeants étaient des fonctionnaires responsables de l'administration municipale, ou des personnes présentant un lien certain de subordination avec le candidat, provenaient, de manière contournée mais certaine, d'une personne morale de droit public. Il a donc considéré être en présence de dons prohibés et, prononcé, en conséquence, l'inéligibilité du candidat pourtant confortablement élu avec près de 70% des voix. Voir Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.70 ;

Pour certains analystes comme H. Faupin,⁶⁶³ on peut faire référence à deux situations pour classer les différents modes de contrôle. D'un côté, certains pays privilégient l'examen des comptes de campagne.⁶⁶⁴ Tandis que, d'autres pays accordent au contraire une plus grande importance aux comptes des partis politiques.⁶⁶⁵ Selon l'auteur, ce dernier système a l'avantage de permettre un examen plus régulier dans la mesure où il est organisé généralement chaque année.

Par ailleurs, il précise qu'on « [...] on pourrait en déduire qu'il s'agit d'un contrôle plus attentif. En prolongeant ce type de raisonnement, on pourrait prétendre que le meilleur contrôle devrait être celui qui examine non seulement les comptes de campagne mais aussi ceux des partis ». ⁶⁶⁶

Si la loi n°05-47 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali donne droit aux formations politiques maliennes de recevoir des dons et legs de la part des personnes physiques, elle leur interdit par contre de les recevoir de la part des sociétés commerciales, industrielles et de services.⁶⁶⁷ Il faut préciser également qu'au Mali le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit pas dépasser les 50% du montant des ressources propres des formations partisans. Et toute formation partisane malienne est tenue de déclarer au ministère de l'administration territoriale, tous les cas de dons, legs et libéralités.⁶⁶⁸ Mais dans la pratique, force est de constater que ces dispositifs sont foulés au pied par les partis politiques maliens, qui reçoivent des dons, legs et libéralités en provenance de toute source ou de toute personne morale comme physique. Et effet, le mode de contrôle mis en place par les autorités administratives ne permet pas de déceler les manigances des formations politiques sur le terrain. Alors que les organes de contrôle du Mali se contentent toujours du contrôle qu'il exerce en aval chaque année, quoique « *la qualité du contrôle ne se mesure pas seulement à la fréquence des vérifications* ». ⁶⁶⁹

Eu égard à ce qui précède, même si théoriquement nous notons une avancée notoire du cadre législatif et institutionnel du financement des partis politiques maliens, ceux-ci profitent des

⁶⁶³ FAUPIN, *Op. Cit.*, p.33.

⁶⁶⁴ C'est le cas des pays comme les Etats-Unis ou le Royaume-Uni.

⁶⁶⁵ C'est le cas par exemple de l'Allemagne.

⁶⁶⁶ FAUPIN, *Op. Cit.* p.33.

⁶⁶⁷ Article 23 de la Charte des partis politiques du Mali : « En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques.

Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services ».

⁶⁶⁸ Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

⁶⁶⁹ FAUPIN, *Op. Cit.* p.33.

lacunes que présente le mode de contrôle en vigueur pour contourner l'obligation de déclarer les dons, legs et libéralités qu'ils ont obtenus durant l'année (A), au mépris des articles 23 et 24 de la loi. Si les autorités maliennes n'ont pas les moyens de faire respecter ces articles aux formations politiques maliennes, il existe une autre lacune dans la Charte des partis politiques dont le dispositif législatif est dépourvu de toute dimension internationale en ce sens qu'elle ne fait pas cas des donateurs internationaux (B) comme si les dons, legs et libéralités ne peuvent pas provenir des étrangers vivant en dehors ou à l'intérieur du Mali. Ces différents éléments mis en exergue constituent l'une des tares de la Charte des partis politiques du Mali.

A. Le refus manifeste de déclaration des dons, legs et libéralités au Ministère de la tutelle

Au Mali, la charte des partis politiques fait une exigence expresse aux formations partisans de déclarer les dons, legs et libéralités dont elles bénéficient de leurs membres ou sympathisants.

Selon la charte, « *En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services* ». ⁶⁷⁰ En plus de cette condition, la charte des partis politiques va plus loin en stipulant que : « *Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités* ». ⁶⁷¹

Après cet aperçu général sur les dispositifs et principes régissant les dons, legs et libéralités de façon générale et particulièrement au Mali, nous établirons dans cette étape, le rapport entre ce cadre théorique et la phase pratique. A cet effet, nous posons la question de savoir si les partis politiques parviennent à respecter les consignes prévues par le législateur à propos des dons, legs et libéralités qu'ils pourraient éventuellement bénéficier de leurs militants ou sympathisants. Ou encore, les articles 23 (interdisant les dons et legs provenant des personnes morales) et 24 (plafonnant les dons, legs et libéralités) de la Charte des partis politiques du Mali sont-ils respectés à la lettre ? Pour obtenir des réponses objectives à ces interrogations, sur le degré d'application des différents dispositifs nous avons eu des entretiens avec les structures chargées de recevoir les

⁶⁷⁰ Article 23 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques du Mali.

⁶⁷¹ Article 24 de la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques du Mali.

déclarations des partis politiques, des citoyens ordinaires qui ne sont ni militants, ni cadres de l'Administration centrale. Globalement, nous avons constaté que les formations politiques ne respectent ni l'article 23 encore moins l'article 24 précédemment cités. Cela a été confirmé d'abord au niveau du ministère de l'Administration territoriale par des cadres en service ainsi que des cadres à la retraite. Ainsi, lors de notre entretien avec le Chargé de la Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire du Mali (DGAT) en 2017, celui-ci a affirmé n'avoir jamais connu un cas d'enregistrement de dons, legs ou de libéralités comme le précise cet extrait d'entretien : **Question :** Comment les dons et les legs sont-ils gérés par le Ministère ici ? **Réponse :** « *Moi, je suis arrivé ici au Ministère en avril 2014. Et depuis cette date jusqu'à aujourd'hui, je n'ai jamais vu un parti politique venir faire une déclaration de dons ici au Ministère. Peut-être avant que je n'y arrive, les partis politiques déclaraient leurs dons et legs. Mais personnellement, je n'ai jamais vu ça ici* ». ⁶⁷²

Sur la même question, lors de notre entretien du 20/09/2017 avec un ancien secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale, ce fonctionnaire à la retraite reconnaît, lui aussi, n'avoir jamais connu des déclarations de dons, legs et libéralités de la part des partis politiques, durant les nombreuses années qu'il a passées au Ministère de l'Administration territoriale du Mali. Nous présentons ici un extrait de son entretien : **Question :** La Charte des partis politiques du Mali exige aux formations partisans maliennes de déclarer les dons, legs et libéralités qu'elles reçoivent, au Ministère de l'Administration territoriale. Étant un ancien Secrétaire général de ce même ministère, pouvez-vous nous dire si les partis politiques maliens respectent cette consigne de la Charte ? **Réponse :** « *Les partis politiques maliens ne respectent pas cette exigence. Moi j'ai fait sept (07) ans (de 2003 à 2009) en tant que secrétaire général au Ministère de l'Administration territoriale, je sais donc de quoi je parle. Même cette Charte des partis politiques qui est en vigueur, c'est nous qui l'avons élaborée. En ma connaissance, vers les années 2008-2009, quelques partis politiques avaient fait des déclarations de dons au Ministère. Mais en dehors de ça, aucun parti politique malien n'est venu nous remettre une telle déclaration au Ministère de l'Administration territoriale...en tout cas, pas en ma présence quand même. C'est pour vous dire que l'État n'a jamais pu imposer ce dispositif aux partis politiques. Et cela est l'une des faiblesses de l'État. Normalement la Cour Suprême aurait dû demander au ministre de l'Administration de*

⁶⁷² Extrait d'entretien du 05/09/2017 au Ministère de l'Administration Territoriale, avec le Chargé de Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire du Mali (DGAT), M. I.D., dans son bureau.

lui envoyer l'État de cette déclaration chaque année pour vérification ou pour d'autres fins. Pourtant, les partis politiques reçoivent des dons, ils blanchissent l'argent. Sinon normalement les dons et legs, ils doivent les signaler dans leur rapport⁶⁷³.

Question : Cela veut donc dire que nous avons aussi un problème de contrôle de ces dons et legs ?

Réponse : « Les différents candidats aux élections présidentielles-là, vous connaissez combien ils dépensent pour chaque campagne électorale ? Ils prennent les avions pour aller dans des pays étrangers et revenir avec des valises pleines d'argent ! Après ils injectent tout cet argent dans les dépenses électorales sans le déclarer au Ministère de l'Administration territoriale. Donc il faut qu'on arrive à contrôler des dépenses de campagne, à plafonner les dépenses de campagne électorale »⁶⁷⁴. En septembre 2017, le Secrétaire général du Ministère de l'Administration territoriale qui était en poste, A. TESSOUGUE, confirme les propos de son prédécesseur. Il s'agit du non-respect du principe de la Charte des partis politiques relatif aux déclarations des dons, legs et libéralités au Ministère de l'Administration territoriale. Voilà un extrait de notre bref entretien :

Question : Est-ce que je peux avoir accès aux documents relatifs aux déclarations des dons et legs des partis politiques ? **Réponse :** « La Charte des partis politiques exige aux partis politiques de déclarer leurs dons et legs au Ministère de l'Administration territoriale. Mais je dois vous préciser une chose : depuis que je suis là ici en tant que secrétaire général, je n'ai jamais vu une telle déclaration. Peut-être mes prédécesseurs en ont reçu, mais moi non »⁶⁷⁵.

Le président de la Cour Suprême du Mali - M. Nouhoum TAPILY – dans un de ses entretiens avec la presse en 2014 confirme les propos de ces cadres du Ministère de l'Administration territoriale. M. TAPILY va plus loin en demandant même la relecture de la loi n°05-047 du 18 août 2005 : « Et les ressources, telles que spécifiées par l'article 21 de ladite loi, sont constituées d'une part de ressources propres (cotisations des membres ; contributions volontaires et les souscriptions communes des membres ; placement des cartes de membres ; produits de leurs biens patrimoniaux ; recettes de leurs activités) et d'autre part de dons, legs, libéralités et subventions. Mais l'article 24 précise que : "Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une

⁶⁷³ Extrait d'entretien du 20/09/2017 avec un ancien secrétaire général du Ministère de l'Administration Territoriale, à Bamako-Niaréla.

⁶⁷⁴ Extrait d'entretien du 20/09/2017 avec un ancien secrétaire général du Ministère de l'Administration Territoriale, à Bamako-Niaréla.

⁶⁷⁵ Extrait d'entretien avec le Secrétaire général d'alors du Ministère de l'administration territoriale du Mali (A. TESSOUGUE), en mi-septembre 2017, dans son bureau à Bamako, centre commercial.

*déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités". Aucun parti politique ne le fait. S'il y en a d'ailleurs, c'est l'exception qui confirme la règle. Pour plus de clarté dans la traçabilité financière des ressources des partis politiques, la Section des comptes de la Cour Suprême recommande au Ministère de l'Administration territoriale la relecture de la loi sur la Charte des partis politiques pour prendre en charge les insuffisances constatées et aussi la relecture du manuel de vérification des comptes des partis politiques en vue de l'harmoniser avec les dispositions de la Charte ».*⁶⁷⁶ Si les cadres de l'Administration du Mali constatent que les partis politiques maliens ne déclarent pas auprès des autorités compétentes, les dons, legs et libéralités dont ils ont bénéficié, comme le prévoit la Charte des partis politiques, les chefs ou cadres des partis politiques n'ont pas pu non plus nous dire le contraire. L'entretien avec Maître Hassane BARRY, ancien ministre, ambassadeur et président du parti UDD, ne dit pas le contraire.

Selon ce cadre du parti UDD, les leaders des partis politiques maliens ne sont pas prêts à déclarer leurs dons, legs et libéralités parce qu'il n'y a pas de cadre juridique contraignant qui les oblige à aller dans ce sens. Cet extrait d'entretien en dit plus : **Question :** Pourquoi selon vous, les partis politiques ne font-ils pas les déclarations des dons et legs dont ils bénéficient au Ministère de l'Administration territoriale ? **Réponse :** « *Oui c'est ce que la loi dit mais, personne ne le fait et personne ne le fera. Tout simplement parce qu'il n'y a pas de conditions véritablement contraignantes mises en place par l'État. Parce que tout passe par le circuit non officiel. Quand tu pars en France et qu'on te donne de l'argent, tu le mets dans ta poche et tu reviens. Comment l'État peut-il exiger à ce dernier de faire une déclaration ? Si quelqu'un veut t'aider de l'extérieur en t'envoyant de l'argent, il ne dira jamais que c'est destiné à l'UDD ou à l'ADEMA-PASJ ! L'argent arrive au nom d'une autre adresse, et après le parti politique concerné, à travers une autre personne interposée, passe pour récupérer son argent...et c'est tout ! Ou bien un président de parti qui reçoit une aide financière importante dans la sous-région lors de son déplacement, pour rentrer au Mali avec ce même montant, il ne le déclare pas bien au niveau des frontières de la zone UEMOA. Il distribue tout simplement l'argent entre les passagers pour que le montant détenu par chaque passager soit inférieur au montant nécessaire à déclarer. Et à la limite, il n'informera même pas son parti. Donc quelqu'un qui n'a pas informé son parti du financement qu'il a eu de l'extérieur, vous croyez qu'il va informer le Ministère de l'Administration*

⁶⁷⁶ Source : maliweb.net, dans sa parution du 15 juillet 2017.

territoriale pour ça ?»⁶⁷⁷ Eu égard à tous ces propos d'acteurs, nous pouvons, dire que les formations politiques maliennes ne sont pas déterminées à déclarer de leurs dons, legs et libéralités, foulant ainsi au pied, les articles 23 et 24 de la Charte en vigueur. Ce manque d'engouement des partis politiques devant les exigences de ces deux articles s'explique par l'absence de mécanismes juridico-institutionnels permettant à l'État du Mali de contrôler en amont et en aval tous les dons, legs, et libéralités que les partis politiques reçoivent, qu'il soit de l'intérieur ou de l'extérieur. La gestion et le contrôle de ces dons, legs et libéralités constituent le ventre mou de tout le dispositif encadrant le financement des partis politiques au Mali. Par conséquent, les autorités maliennes doivent, comme l'a souligné le président de la Cour suprême, actualiser la loi n°05-047 du 18 août 2005 pour plus de contrôle de cette question qui constitue l'un des points essentiels qui déterminent et garantissent la transparence dans le financement et la moralité de l'espace politique.

Si certains acteurs sénégalais que nous avons rencontrés lors de nos enquêtes de terrain, n'ont pas manqué de faire l'éloge du système de financement des partis politiques au Mali, c'était certainement sans tenir compte des lacunes que nous avons évoquées. Le fait pour le législateur malien d'élaborer une loi encadrant le financement des partis politiques est une avancée politique notoire. Mais la mise en application effective et la correction des lacunes de ladite disposition en est un défi à relever. La mauvaise gestion des dons, legs et libéralités constitue l'un des handicaps du système de financement des partis politiques maliens qui obscurcissent le jeu politique.

La loi de 2005 ne prévoit pas de mécanismes permettant au Ministère de l'Administration de descendre sur le terrain pour exercer des contrôles sur les fonds que les partis politiques encaissent à titre de dons, legs et libéralités. Pourtant la méthode de contrôle la plus efficace et rigoureuse serait de donner la possibilité au Ministère de l'Administration territoriale d'aller d'abord vers les formations politiques pour mener un contrôle en amont avant de procéder ensuite à un contrôle en aval. Mais les articles 23 et 24 ne permettent pas aux agents de contrôle d'avoir une telle marge de manœuvre. C'est pourquoi, le Ministère se contente du contrôle en aval en demandant aux partis politiques de venir déclarer auprès de lui leurs dons, legs et libéralités.

Ce type de contrôle accorde aux partis politiques plus de marge de manœuvre qu'à l'État chargé d'assainir son espace politique. C'est pourquoi, même si les formations partisans bénéficient de dons, legs et libéralités, elles ne font quasiment aucune déclaration ou bien elles déclarent des

⁶⁷⁷ Extrait d'entretien du 29/04/2018 à Bamako-Faso Kanu, avec l'ancien ministre, président du parti UDD, et ambassadeur, maître Hassane BARRY, dans son cabinet.

montants qu'elles pourraient facilement défendre sur la base de leur origine, de leur donateur, de l'intention des donateurs, de leur profession, etc. Sinon, il n'est un secret pour personne qu'il existe un écart flagrant entre les montants déclarés à la Section des Comptes de la Cour Suprême par les partis politiques et les dépenses effectuées objectivement lors des campagnes électorales. Malheureusement, les organes de contrôle n'y peuvent rien, et assistent impuissamment aux jeux des partis politiques. Les articles 23 et 24 de la Charte des partis politiques du Mali, en plus de ces lacunes sus énumérées, restent lacunaires sur la canalisation des dons, legs et libéralités en provenance des pays étrangers.

B. La dimension internationale des dons, legs et libéralités négligée par le législateur malien

Le législateur malien a eu la volonté politique de légiférer sur le financement des partis politiques. Cela est à son actif, contrairement aux pays comme le Sénégal qui n'ont pas un système de financement des partis politiques. Cela fait du Mali, un pays inscrit sur la liste des pays ayant une réglementation moderne sur le financement des partis politiques. Dans les pays de la sous-région en général, et au Mali en particulier, la disposition d'un texte est très généralement confondue avec son résultat. La loi de 2005 portant Charte des partis politiques au Mali encadre, en plus des autres sources de financement des partis, s'intéresse également aux dons, legs et libéralités à travers les articles 23 et 24 de la même loi. Mais force est de constater qu'en plus des difficultés relatives à leur déclaration et à leur contrôle au niveau interne, les dons, legs et libéralités échappent à tout contrôle des autorités étatiques surtout lorsqu'elles proviennent de l'extérieur du pays. La législation malienne est défailante sur la réglementation des dons, legs et libéralités en provenance de l'étranger ou d'étranger établi sur le territoire malien.

Le seul dispositif consacré aux relations extérieures des partis politiques est l'article 42 du Chapitre IX de la Charte qui dispose que : *« Les partis peuvent établir des liens avec d'autres partis, organisations ou mouvements, au Mali, en Afrique et dans le reste du Monde. Toutefois, la nature de ces liens ne doit pas comporter d'engagements contraires aux dispositions des lois au Mali, et à la souveraineté nationale »*.⁶⁷⁸ Bien qu'étant consciente du risque qui pourrait exister dans des rapports non contrôlés entre les partis politiques maliens et le monde extérieur, cette disposition n'a pas prévu des dispositions de contrôles efficaces. De même le CHAPITRE IV de la Charte, relatif aux ressources financières des partis politiques ne donne pas de précisions expresses sur

⁶⁷⁸ L'article 42 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

l'interdiction des dons, legs et libéralités venant de personnes – physiques et morales – étrangères. Si le contrôle des sources de financement des partis politiques est une question de sécurité et de souveraineté nationale, l'interdiction à nos partis politiques de tout soutien étranger ne peut être que salvatrice. L'enjeu fondamental de cette interdiction est l'empêchement des formations politiques maliennes qui reçoivent de l'argent d'une firme ou puissance extérieures d'être à la solde de ces dernières au détriment de la cause nationale.

De même, les dons, legs et libéralités des particuliers étrangers en séjour régulier ou irrégulier dans nos pays doivent faire l'objet d'une réglementation rigoureuse, contrairement à ce que nous constatons actuellement. Ce caractère laxiste de la législation malienne sur la gestion des soutiens extérieurs dont bénéficient les partis politiques est aggravé par d'autres facteurs, parmi lesquels nous pouvons citer :

➤ *La porosité des frontières de la zone UEMOA :*

Dans la sous-région, les citoyens de la zone UEMOA ont la latitude de se déplacer avec une somme relativement importante à la faveur de la réglementation en vigueur. Un président de parti politique qui quitte la Côte D'Ivoire, par exemple, pour se rendre au Mali ou au Sénégal, peut se permettre de garder dans sa valise une somme relativement importante sans être inquiété par les agents des frontières. A l'approche des élections, on constate que beaucoup de leaders politiques en provenance de l'extérieur, surtout des pays de la sous-région rentrent avec beaucoup de soutiens financiers de la part d'amis ou de partenaires. Et pour la traversée des frontières des pays de la sous-région, ils rencontrent moins de protocoles et d'obstacles. Tout d'abord, le montant permis aux passagers reste relativement élevé, ce qui facilite le jeu frauduleux aux leaders politique pendant la traversée des frontières. Il y a ensuite une pratique illégalement tolérée par les agents des frontières, favorisant ainsi la prospérité d'une traversée frauduleuse de fonds au niveau des frontières. Il s'agit de la pratique consistant à confier, en comptant sur leur solidarité complice, le surplus du montant légal à d'autres passagers pour contourner la pénalité des agents de contrôle frontaliers. Ainsi, une fois dépassé le poste de contrôle, le propriétaire entre en possession de son montant avant d'entrer paisiblement dans son pays.

➤ *La complicité de certains passagers :*

En sachant bien que leur marque de solidarité est un acte illégal, les passagers des compagnies aériennes, du moins certains d'entre eux, continuent toujours d'alimenter la fraude transfrontalière. La conséquence de ce que nous appelons ici la solidarité complice, peut surgir contre eux si ce

type de leaders politiques parvenait à se hisser aux commandes du pays. Ces passagers complices contribuent consciemment ou inconsciemment à l'obscurcissement des espaces politiques des pays concernés, ce qui est contraire aux enjeux de la gouvernance démocratique.

➤ *Le manque de dispositifs législatifs et institutionnels adéquats au niveau national :*

Si au niveau sous régional un leader politique a la possibilité de franchir très généralement les frontières pour des raisons sus citées, l'échec du contrôle des dons, legs et libéralités venant de l'extérieur s'explique également et surtout par le manque de dispositifs institutionnels et législatifs efficaces au niveau national. En d'autres termes, il n'existe pas au Mali, des dispositifs opérationnels qui canaliserait après contrôle, des fonds ainsi venus de l'extérieur avant qu'ils ne soient injectés dans les activités des formations partisans. C'est pourquoi le Ministère de l'Administration territoriale reçoit rarement des déclarations de dons, legs et libéralités des partis politiques car, tout échappe à son contrôle. Ainsi, malgré l'exigence de la Charte des partis politiques, à travers ses articles 2 et 24, les partis politiques font de cette obligation de déclarer les dons, legs et libéralités une exigence facultative de fait. Maître Hassane BARRY, ancien ministre, ambassadeur et président du parti UDD, nous a confirmé cela au cours d'un entretien :

Question : Pourquoi selon vous, les partis politiques ne font-ils pas les déclarations des dons et legs dont ils bénéficient au Ministère de l'Administration territoriale ? **Réponse :** *« Oui c'est ce que la loi dit mais..., personne ne la fait et personne ne la fera. Tout simplement parce qu'il n'y a pas de conditions véritablement contraignantes mises en place par l'État. Parce que tout passe par le circuit non officiel. Quand tu pars en France et qu'on te donne de l'argent, tu le mets dans ta poche et tu reviens. Comment l'État peut-il exiger à ce dernier de faire une déclaration ? Si quelqu'un veut t'aider de l'extérieur en t'envoyant de l'argent, il ne dira jamais que c'est destiné à l'UDD ou à l'ADEMA-PASJ ! L'argent arrive au nom d'une autre adresse, et après le parti politique concerné, à travers une autre personne interposée, passe pour récupérer son argent...et c'est tout ! Ou bien un président de parti qui reçoit une aide financière importante dans la sous-région lors de son déplacement, pour rentrer au Mali avec ce même montant, il ne le déclare pas bien au niveau des frontières de la zone UEMOA. Il distribue tout simplement l'argent entre les passagers pour que le montant détenu par chaque passager soit inférieur au montant nécessaire à déclarer. Et à la limite, il n'informera même pas son parti. Donc quelqu'un qui n'a pas informé*

*son parti du financement qu'il a eu de l'extérieur, vous croyez qu'il va informer le Ministère de l'Administration territoriale ?».*⁶⁷⁹

Si la législation malienne a du mal à maîtriser le contrôle des dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques, quid du cas sénégalais ?

Paragraphe II : La réglementation embryonnaire des dons legs et libéralités au Sénégal

Les périodes électorales sont particulièrement marquées au Sénégal, comme dans les autres pays de la sous-région, par l'organisation de souscriptions. Ces souscriptions peuvent être versées par des sympathisants pris individuellement. Dans ces derniers temps, elles proviennent également, de plus en plus d'ailleurs, des comités de soutien⁶⁸⁰ aux candidats aux élections générales ; qui constituent une source de financement importante. Ainsi, il n'est pas rare de voir un parti politique ou un candidat bénéficier du concours de sociétés installées au Sénégal, d'hommes d'affaires ou d'entrepreneurs sénégalais. C'est dire, jusqu'à quel degré le lien est étroit entre le monde des affaires et les grandes formations politiques. Des hommes d'affaires et des chefs d'entreprise contribuent ainsi aux campagnes électorales de certains partis politiques, soit parce qu'ils en sont membres, soit parce qu'ils en sont sympathisants, soit enfin parce qu'ils attendent en retour un traitement de faveur après les élections. Selon le professeur Babacar GUEYE, « *certaines entreprises installées au Sénégal ont la réputation de contribuer au financement de la campagne de presque tous les partis et candidats aux élections afin de mieux ménager l'avenir* ». ⁶⁸¹

Dès lors, la question du contrôle des dons, legs et libéralités devient une urgence de premier plan dans ce pays. Ainsi, sur cette question de l'encadrement des dons, legs et libéralités, si la préoccupation des autorités maliennes est de faire respecter les articles 23 et 24 de la Charte des partis pour les raisons précédemment avancées, les autorités sénégalaises quant à elles, se plaignent du caractère embryonnaire des dispositions régissant ces types de financement, notamment les articles 3 et 4 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, révisée par la n°89-36 du 12 octobre 1989.

Au Sénégal, la loi relative aux partis politiques, prise dans sa globalité, reste lacunaire à tout point

⁶⁷⁹ Extrait d'entretien du 29/04/2018 à Bamako-Faso Kanu, avec l'ancien ministre et ancien président du parti UDD, et ambassadeur, maître Hassane BARRY, dans son cabinet.

⁶⁸⁰ Il s'agit des regroupements des membres et des sympathisants des partis politiques qui se mobilisent pour soutenir un candidat.

⁶⁸¹ KUMADO, *Op. Cit.*, (contribution du professeur Babacar GUEYE sur l'expérience du Sénégal), p.189.

de vue. Ses lacunes portent non seulement sur les règles relatives à la formation et à l'organisation, mais également au fonctionnement et au financement des partis. C'est pourquoi d'ailleurs, le Professeur El Hadji BODJ précisait en janvier 2019, au cours de notre entretien, au sujet du système de financement des partis politiques, que : *« pour ce qui concerne le Sénégal, il faut beaucoup relativiser car, il n'y a pas de système légal de financement des partis politiques au Sénégal »*.⁶⁸² Ce propos du Professeur et ancien médiateur met en exergue le caractère embryonnaire du texte sénégalais relatif aux partis politiques et conséquemment à leur financement. Cette lacune reste remarquable sur la gestion des dons et legs dont bénéficient les partis politiques sénégalais. Pour mieux appréhender les lacunes de la Loi de 1981, révisée en 1989, revenons sur les contenus des dispositions qui parlent des dons et legs. Ainsi, la Loi n° 81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989, stipule dans son article 3 que : *« Outre les formalités relatives au fonctionnement des associations, prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, chaque parti politique doit :*

1° déclarer sans délai toute modification apportée à ses statuts. Le Ministre de l'Intérieur refuse toute modification non conforme aux obligations prescrites par la présente loi ;

2° déclarer chaque année, au plus tard dans les huit jours qui suivent la date anniversaire du récépissé de ses statuts, les prénoms, noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;

3° Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».⁶⁸³ L'article 4 de la même loi dispose que : *« Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués, sous peine de dissolution, auprès du Ministre de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également :*

1° dans le cas où un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal... ».⁶⁸⁴ En plus du caractère lacunaire de la loi n°81-17 du 06 mai

⁶⁸² Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El hadji M'BODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

⁶⁸³ L'article 3 de la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, révisée en 1989.

⁶⁸⁴ L'article 4 de la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais.

1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais, il faut préciser que le décret relatif aux pièces à fournir par les formations politiques pour le dépôt de leur bilan financier et conséquemment de la déclaration de leurs dons et legs auprès du ministère de l'Intérieur, ne fait pas l'unanimité (A). C'est pourquoi, certaines formations politiques ne manquent pas de dénoncer cette illégalité dudit décret (B) malgré qu'il soit toujours en vigueur.

A. Le manque de dispositions consensuelles

Le caractère embryonnaire de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais reste incontestable ; même si nous y associons la Loi n°66-70 du 13 juillet 1966, portant Code des Obligations Civiles et Commerciales (modifiée par la Loi 68-08 du 26 mars 1968). Le cumul de tous ces textes en vigueur n'a pas permis aux autorités sénégalaises de prévoir un dispositif législatif consensuel, donc accepté par l'ensemble de la classe politique. Comme précisé plus haut, l'article 3 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, stipule en son alinéa 3 que les partis politiques sénégalais doivent : *« Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations »*⁶⁸⁵. Certes, les partis politiques sont obligés de déposer leur compte financier de l'exercice écoulé au Ministère de l'intérieur. Mais le décret qui dresse la liste des différentes pièces à fournir par les partis politiques pour le dépôt dudit compte est jugé illégal par certains acteurs (leaders partisans). Il s'agit du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975. Les raisons de la contestation de ce décret sont les suivantes :

Tout commence par l'abrogation de la Loi n°75-68 du 09 juillet 1975 en 1981 par la loi n°81-17 du 06 mai 1981, relative aux partis politiques sénégalais. Mais avant son abrogation, et sur la base de cette même loi de 1975, les autorités sénégalaises avaient pris le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975, afin de détailler les différentes pièces comptables que les partis politiques légalement constitués doivent fournir chaque année au Ministère de l'Intérieur, pour le dépôt de leur compte financier de l'exercice écoulé. L'application des dispositions de l'article 3 de la loi relative aux partis politiques sénégalais oblige. Le hic de ce décret de 1975 est que la loi qui l'a

⁶⁸⁵ L'article 3, (alinéa 3) de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée par la Loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais.

instauré (la Loi n°75-68 du 09 juillet 1975 relative aux partis politiques) a été abrogée par la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 (relatives aux partis politiques) mais le décret issu de la loi déjà abrogée depuis 1981 reste toujours en vigueur. Ce qui sape l'entendement de certains leaders politiques voire certains analystes. Cet état de fait a été dénoncé par plusieurs observateurs et analystes de la place. Ainsi, dans l'ouvrage publié en avril 2001 par le Centre d'Études des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI) de Dakar en collaboration avec la Fondation Konrad Adenauer, les auteurs ont dénoncé cette situation en ces termes : « *Le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975, malgré son antériorité aux lois n°81-17 et 89-36, reste en vigueur : il fixe les pièces comptables que les partis doivent déposer chaque année au Ministère de l'Intérieur* ». ⁶⁸⁶

Pour les détracteurs du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975, en matière d'abrogation des textes antérieurs par de nouveaux dispositifs, ce qui est le cas ici, la doctrine admise consiste à déclarer la caducité de la loi expressément abrogée et tous ses actes connexes. C'est pourquoi, beaucoup d'acteurs politiques restent perplexes devant ce fameux décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 qui ne cesse de résister face à ces principes admis et surtout aux multiples critiques des acteurs politiques. Compte tenu de la complexité du sujet, le point de vue des autorités compétentes (Ministère de l'Intérieur) s'avère indispensable. Au Ministère de l'Intérieur du Sénégal, lors de notre entretien à la Direction des libertés publiques, le chef de Division de Libertés associatives et de Police Administrative nous précise, au son tour que ce décret (75-1088 du 23 octobre 1975) est devenu une source de tension entre le Ministère de l'Intérieur et certains leaders de formations partisans, comme le précise cet extrait d'entretien : **Question :** Les partis politiques sénégalais déposent-ils leur bilan financier comme le veut la Loi de 1981-17 du 6 mai 1981 (modifiée 1989) relative aux partis politiques ? **Réponse :** « *Tous les partis politiques qui sont connus, déposent leur bilan financier. Parce qu'il y va de leur crédibilité. Vous ne pouvez pas prétendre au poste du président de la République alors que, le b.a.-ba, vous ne pouvez pas le respecter. Cela n'aurait pas de sens. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne déposent pas aussi leur bilan financier. Mais l'Administration n'a pas d'autres moyens de contrainte sur ça, parce que la loi n'a pas dit que l'Administration va chercher les bilans financiers sur le terrain. C'est sur les partis politiques que pèse l'obligation d'aller déposer. Le problème que nous rencontrons par rapport aux dépôts des bilans financiers c'est qu'il y avait un décret de 1975 qui précisait les*

⁶⁸⁶ Fondation Konrad Adenauer, Les cahiers des alternances. Annuaire des partis politiques, avril 2001, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar : Centre d'Etudes des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI), p. 28.

pièces à fournir pour déposer les bilans financiers. La loi sur la base de laquelle ce décret avait été pris, a été abrogée et remplacée par la n°81-17 du 06 mai 1981. Et cette loi de 1981 précise que le décret de 1975 reste en vigueur. Juridiquement, je pense que ce n'est pas possible. Parce qu'il n'appartient pas à l'autorité législative de dire que tel décret reste en vigueur ou pas. Le pouvoir législatif ne peut pas intervenir dans le pouvoir réglementaire. Quand on abroge une loi, tous les actes subséquents disparaissent avec. Ce qui devait être fait en 1981, c'était de prendre un autre décret puisque'on n'a plus de base légale. Ce décret n'existe pas pour l'instant.

*Il y a des partis politiques qui déposent comme ça, mais nous n'avons pas de base légale pour dire qu'il y a un manque de telles ou de telles pièces. C'est pourquoi, les responsables des partis politiques viennent nous dire ici que : le décret n'existe pas, donc vous ne pouvez plus nous imposer le nom de telle ou telle pièce».*⁶⁸⁷ Au sujet du nombre de partis qui déposent annuellement leur bilan financier au Ministère de l'Intérieur, la réponse de notre interlocuteur n'est pas très tranchante, comme le montre cet extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Entre les partis politiques qui déposent leur bilan financier et ceux qui ne le déposent pas, lesquels sont-ils les plus nombreux ? **Réponse :** « Non, je ne sais pas trop. Mais je sais que les grands partis politiques comme l'APR, le parti d'Ousmane Sonko, PS, PUR... ? Par exemple, je sais que l'APR a déposé pour cette année (2017-2018) car c'est moi-même qui ai enregistré leur dossier. Mais je ne sais pas si elle l'a toujours déposé par le passé car je suis arrivé ici en 2018. Et j'ai même d'autres dossiers sur ma table que je n'ai pas encore traités. Comme vous les voyez, ceux-ci ne sont pas encore traités ». ⁶⁸⁸ Mais, même si certains leaders de partis politiques et même certains cadres du ministère de l'Intérieur – ce qui est plus surprenant – estiment que le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 est désuet donc illégal, il faut souligner que ce décret incriminé répond à tous les critères juridiques et réglementaires pour être en vigueur, quoique la Loi n°75-68 du 09 juillet 1975 qui l'a occasionné a été abrogée par la Loi n°81-17 du 6 mai 1981, relative aux partis politiques du Sénégal. Parce que, même si la loi qui engendre des décrets est abrogée, dès lors qu'il n'y a pas une décision expressément prise pour abroger tous les décrets ayant trait à ladite loi, ils peuvent légalement être en vigueur et sans surtout perdre aucune de leur légitimité.

⁶⁸⁷ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur du Sénégal avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

⁶⁸⁸ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

C'est exactement le cas pour ce fameux décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces à fournir par les partis politiques lors du dépôt des bilans financiers annuels.

Interrogé sur la question, le point de vue du Pr Ismaïla Madior FALL, soutient aussi notre position selon laquelle le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 est légal : « *tant que le décret n'est pas expressément abrogé, il doit rester en vigueur* ». ⁶⁸⁹ Si c'est une décision expresse qui doit abroger un décret, celui de 1975 en question a donc toutes les raisons pour être en application car, dans l'exposé des motifs de la loi n°81-17 du 6 mai 1981, il est même dit expressément que ledit décret reste en vigueur, ce qui clôt toute la polémique : « *...Il convient de noter que le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 qui fixe les pièces comptables que les partis doivent déposer annuellement, reste en vigueur* ». ⁶⁹⁰ En conclusion, le reproche formulé contre ce décret de 1975 n'a aucun fondement légalement valable, sauf pour les leaders des partis politiques ou cadres administratifs qui veulent obscurcir l'élan de la transparence dans le financement partisan pour le nourrir de subjectivités. Du moment où le manque de consensus autour du décret n°75-1088 est manifeste, la légitimité du dépôt exigée par l'article 3 de la loi de 1981 est inévitablement affectée par ce dernier.

B. Le dépôt des bilans financiers jugé facultatif ?

Dans des pays comme le Mali et le Sénégal où les lois les plus légitimes ne sont pas respectées par les acteurs concernés, que dire pour le respect de ce décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 qui suscite tant de polémiques ? Les partis politiques sénégalais, conformément à l'article 3, aliéna 3 de la loi de 1981 modifiée en 1989 déposent chaque année leur compte financier au ministère de l'Intérieur. A en croire le chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative du Ministère de l'Intérieur cela ne souffre d'aucun doute. ⁶⁹¹ Cependant, lorsqu'on établit un parallèle entre ce qui est prévu par la loi et ce qui se passe sur le terrain, on constate que les partis politiques qui ne s'acquittent pas de ce devoir semblent être plus nombreux que ceux qui sont en règle. En effet, la grande majorité des partis estiment que le dépôt du bilan annuel est un devoir plus facultatif qu'obligatoire. C'est pourquoi, à en croire notre interlocuteur du ministère de l'Intérieur, les responsables des partis politiques qui déposent leur bilan sont plutôt préoccupés par la diffusion de l'image de leur parti auprès du ministère ou de la population que par le respect de la loi en vigueur. Dès lors, le résultat escompté dans le combat pour l'assainissement de l'espace politique

⁶⁸⁹ Extrait d'entretien du 10 janvier 2020 avec le Pr Ismaïla Madior FALL, à Dakar-Plateau, Sénégal.

⁶⁹⁰ Voir l'exposé des motifs de la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relatif aux partis politiques au Sénégal.

⁶⁹¹ C'était lors de notre entretien du 04/01/2019 dans son bureau à Dakar-Plateau.

sénégalais (déclenché par le législateur) reste compromis. Souvent la coloration politique du pouvoir compte beaucoup pour que leurs adversaires politiques s'acquittent de ce devoir, sans qu'il n'y ait sur eux une pression particulière. Cet extrait d'entretien réalisé à Dakar, avec un cadre de l'APR en dit plus : **Question** : La loi n°81-17 du 6 mai 1981(modifiée) exige à tous les partis politiques de déposer leur bilan annuel au Ministère de l'Intérieur. Votre parti politique s'acquittait-il de ce devoir correctement ? **Réponse** : « *Quand nous étions dans l'opposition, nous déposions notre rapport correctement chaque année, et dans le délai. Car on ne voulait pas avoir de problème avec le pouvoir en ce temps. Mais maintenant, ce n'est plus le cas* ». ⁶⁹²

Question : Et il n'y a pas de sanction de la part de l'État ? **Réponse** : « *L'État n'a jamais envoyé des agents chez nous pour nous exiger le bilan* ». ⁶⁹³ En plus donc du manque de volonté de la part de l'État et des partis politiques, le non-respect de l'article 3, alinéa 3 de la loi de 1981 modifiée, est en partie dû à l'illégitimité du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975. Cette illégitimité est reconnue par le Ministère de l'Intérieur qui est le département de la tutelle: « *Ce qui devait être fait en 1981* ⁶⁹⁴, *c'était de prendre un autre décret puisqu'on a plus de base légale. Ce décret n'existe pas pour l'instant. Il y a des partis politiques qui déposent comme ça, mais nous n'avons pas de base légale pour dire qu'il y a un manque de telles ou de telles pièces. C'est pourquoi, les responsables des partis politiques viennent nous dire ici que : le décret n'existe pas, donc vous ne pouvez plus nous imposer le nom de telle ou telle pièce* ». ⁶⁹⁵ Pourtant toute exigence d'une telle nature doit, en principe, être fondée sur une base légale ou réglementaire, sans laquelle, les autorités administratives sénégalaises n'auront aucun moyen de pression efficace sur les partis politiques. Certes le décret n°75-1088 du 23 octobre est bien valable d'un point de vue juridique ou réglementaire, mais le Ministère de l'Intérieur – au moins certains de ses agents - semble ignorer cela. C'est pourquoi, le Ministère de l'Intérieur reste dépourvu de tout moyen légal pour contraindre les formations partisans de déposer leur bilan financier car, le décret de 1975 précité est contesté par les hommes politiques et même par certains cadres de l'Administration centrale. Dès lors, le ministère de l'Intérieur se retrouve dans une situation inconfortable pour maintenir la

⁶⁹² Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'DIAYE, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

⁶⁹³ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'DIAYE, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

⁶⁹⁴ C'est-à-dire lors du vote de la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques du Sénégal.

⁶⁹⁵ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

pression sur les partis politiques. Cet état de fait donne une marge de manœuvre relativement importante aux partis politiques de se faire financer par n'importe quel partenaire, quelles que soient la nature et l'origine de ses fonds. De ce fait, l'espace politique sénégalais reste plus menacé que celui du Mali,⁶⁹⁶ car l'obligation de déposer les bilans annuels qui pèse sur les partis politiques sénégalais, était quasiment le seul rapport de contrôle à travers lequel la puissance publique devait exercer son regard de superviseur sur le mode de financement des partis. Mais malheureusement, ce rapport semble s'être brisé ou presque, ouvrant ainsi aux partis politiques, un boulevard de laisser-aller et de laisser-faire. Face à cette situation qui compromet l'élan démocratique et celui de la bonne gouvernance sénégalaise en matière de gestion partisane, les autorités compétentes sont interpellées pour évacuer toute équivoque autour des dispositifs législatifs ou réglementaires relatifs aux partis politiques du pays.

⁶⁹⁶ Parce qu'au Mali, il y a du moins un dépôt obligatoire de bilan annuel auprès de la Section des Comptes de la Cour suprême (art. 27 de la Charte) ; en plus de l'obligation de déclaration des dons, legs et libéralités auprès du ministère de l'Administration territoriale (art. 24).

Chapitre II : Les vides juridico-institutionnels relatifs à la gestion des ressources privées des partis politiques

Les vides juridico-institutionnels se définissent comme des aspects du financement des partis politiques qui, malgré leur pertinence, restent non encadrés par les lois et conséquemment par les institutions en vigueur dans un pays donné. Le relèvement du défi de l'assainissement de l'espace politique tient à plusieurs facteurs parmi lesquels, une législation relativement complète c'est-à-dire touchant quasiment tous les éléments de la question du financement partisan. D'autant plus qu'en dehors du respect et l'application rigoureux des textes en vigueur, l'efficacité des textes relatifs au financement des partis politiques se mesure par un enchevêtrement réussi d'encadrement de tous les domaines relatifs au financement des partis politiques.

Pourtant au Mali comme au Sénégal, malgré quelques efforts notoires que les législateurs ont fournis et qui sont à son actif, il semble avoir ignoré d'encadrer d'autres dimensions quoique fondamentales du financement des partis politiques. Lors de nos entretiens doctoraux au Mali et au Sénégal, les agents des ministères en charge des partis politiques, les hommes politiques comme hommes certains de la société civile, nous ont souligné qu'il n'existe aucun organe indépendant mis en place par les autorités pour assurer le suivi permanent des partis politiques après qu'ils aient obtenu les récépissés. Ceci est un vide institutionnel auquel il faut ajouter l'absence de tout contrôle relatif aux sources de financement des candidats indépendants, malgré qu'ils soient appelés à relever les mêmes défis que les candidats issus des partis politiques. Ces deux vides juridico-institutionnels sont de nature à obscurcir la transparence dans la mobilisation des ressources (Section I). Le cadre juridico-institutionnel du Mali comme celui du Sénégal souffre également du manque de dispositif contraignant les partis politiques à faire recours à un mandataire pendant les périodes électorales, pour mieux contrôler leurs ressources et leurs dépenses (Section II). Alors que, au cours de ces dernières décennies, des modes de mobilisations de fonds hors normes par les partis politiques voire, par les candidats indépendants, sont en plein essor dans la sous-région en général et dans les deux pays sous étude en particulier. Nous sommes de ceux qui pensent qu'il n'y a jamais eu de textes parfaits dans aucun pays qui se veut moderne, surtout lorsque ceux-ci ont trait à des sujets comme le financement des partis politiques. Mais il est aussi indéniable que le texte le plus efficace est celui que les acteurs du domaine actualisent au meilleur moment pour la prise en compte immédiate des changements du moment. Le cas de la loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais en est une parfaite illustration. Car exceptée la

modification qu'elle a subie en 1989, cette loi, durant presque une quarantaine d'années, n'a pas connu de révisions à la hauteur des enjeux démocratiques actuels. De même la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques au Mali connaît assez de vides juridico-institutionnels surprenants, malgré son caractère théoriquement moderne. C'est pourquoi, la mise en exergue des vides juridico-institutionnels afin d'attirer le réflexe des législateurs sénégalais et maliens reste un exercice fondamental pour tous les chercheurs s'intéressant à une telle thématique.

Section I : Les vides juridico-institutionnels relatifs au contrôle des ressources privées

L'un des piliers déterminants de la bonne gouvernance reste la transparence qui doit être de mise dans n'importe quelle circonstance. Et tous les moyens doivent être mis en œuvre par les autorités étatiques pour garantir cette transparence pour l'enracinement et surtout la vitalisation de la démocratie dans les deux pays sous étude. Nous entendons par vides juridico-institutionnels, l'absence de dispositifs juridique et institutionnel dont sont victimes le système démocratique malien et sénégalais en matière de contrôle des ressources de financement des partis politiques. En d'autres termes, il s'agit d'organes indépendants de suivi et de contrôle des partis politiques, créés par les autorités compétentes pour contrôler désormais, de façon plus efficace, rigoureuse et indépendante, les ressources des partis politiques qu'elles soient d'origine nationale, sous régionale voire internationale. Mais en matière du financement des partis politiques, au Mali comme au Sénégal, les législateurs semblent négliger des aspects fondamentaux pouvant garantir la transparence dans la mobilisation des ressources partisans. Il s'agit de vides juridiques à la fois législatifs et institutionnels qui accentuent l'obscurcissement sur les modes de mobilisation des ressources. Nous avons d'une part, le manque de contrôle des ressources des candidats indépendants (*Paragraphe I*). Les candidatures indépendantes étant constitutionnellement reconnues au Mali et au Sénégal, et appelés à mobiliser les mêmes ressources et surtout dans les mêmes conditions, il est plus qu'urgent d'encadrer le mode de financement de leurs activités politiques. Mais selon nos constats, ni au Mali, encore moins au Sénégal, le législateur ne s'est intéressé à cette question qui reste plus que jamais déterminante pour l'assainissement et la moralisation des espaces politiques. Au Mali et au Sénégal, comme dans tout régime démocratique, le procédé le plus courant pour la désignation des gouvernants est l'élection. Et pour ce faire, la Constitution malienne, par exemple, en pose les principes dans son article 26 : « *La souveraineté*

*nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants ou par voie de référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »*⁶⁹⁷.

L'article 27 de la même constitution stipule par ailleurs que :

« *Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs, dans les conditions déterminées par la loi, tous les citoyens en âge de voter, jouissant de leurs droits civiques et politiques* ». Ces dispositions supposent que l'électeur et l'élection sont au centre du débat ; ce qui rend très délicat le sujet des candidats indépendants au Mali et au Sénégal. A ce vide juridique, il faut ajouter le manque d'organe de suivi et de contrôle (*Paragraphe II*). Il s'agit d'organes mis en place par les autorités compétentes pour assurer un suivi et un contrôle réguliers sur les ressources, les dépenses, et les activités politiques des partis politiques. Mais, malheureusement, au Mali comme au Sénégal, pour assurer le suivi régulier des activités partisans et maîtriser le financement des partis politiques, les législateurs n'ont pas pensé à créer un tel organe malgré son importance inestimable. Les seuls dispositifs existants, relatifs aux contrôles des partis politiques, d'abord au Mali, sont entre autres les articles 24⁶⁹⁸ et 27⁶⁹⁹ de la Charte des partis politiques. Au Sénégal, ce sont les articles 3 et 4 de la loi de 1981.

Paragraphe I : Le manque de contrôle des ressources des candidats indépendants

Il faut entendre par candidat indépendant, toutes personnes qui, au moment de la présentation des candidatures à une élection dans un pays donné, ne sont pas investies par un parti politique ou par une coalition de partis, mais qui se présentent à titre individuel à l'élection.⁷⁰⁰ Le Code Électoral sénégalais – édition 2017 – confirme à son tour, cette définition du constitutionnaliste en stipulant

⁶⁹⁷ Article 26 de la Constitution malienne du 25 février 1992.

⁶⁹⁸ Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali: «Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

⁶⁹⁹ Article 27 de la Charte des partis politiques du Mali : « Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».

⁷⁰⁰ Ismaïla Major FALL : La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal. La révision consolidante record, L'Harmattan-Sénégal, 2017, Dakar, p. 99.

ainsi dans son article L.57 : « *Est candidat indépendant celui qui n'a jamais milité dans un parti politique ou qui a cessé toute activité militante depuis au moins un (1) an* ». ⁷⁰¹

Les objectifs visés par les législateurs maliens et sénégalais en encadrant les sources de financement de partis politiques, sont entre autres, la moralisation des espaces politiques, l'instauration de l'égalité de chances entre les formations politiques, sans oublier la volonté manifeste de limiter l'influence des personnes physiques et morales étrangères sur la gestion des affaires publiques de ces États à travers les financements des partis politiques.

Jacques Mariel Nzouankeu aborde la question dans le même sens en précisant que les objectifs visés par les législateurs consistent ici à éviter que les puissances étrangères s'immiscent dans les vies politiques par le truchement des partis politiques. ⁷⁰² Ce constat reste toujours d'actualité dans la mesure où, les puissances étrangères n'ont pas jusque-là abandonné leurs ambitions de s'impliquer dans la gestion des affaires publiques de nos États, en créant des liens informels entre elles et nos dirigeants. Ainsi, nous constatons l'existence des groupes de pression ou de groupes tout court dont les ambitions ne peuvent, sous aucun critère, faire bon ménage avec les principes affirmés dans les textes fondamentaux des anciens pays colonisés et auxquels les formations politiques sont tenues de se plier. Si l'encadrement des sources de financement des partis politiques doit répondre à de telles ambitions, ces objectifs ne pourront jamais être atteints, ou du moins difficilement au Mali et au Sénégal, dans la mesure où des sources de financement d'autres catégories d'acteurs politiques importantes, en occurrence les candidats indépendants, restent non encadrées par les textes législatifs relatifs aux partis politiques. Ces candidats indépendants ont quasiment toutes les latitudes de se faire financer par n'importe quel type de ressources, ou par tout donateur. Cette liberté imprudemment accordée aux candidats indépendants constitue un autre ventre mou des dispositifs législatifs maliens et sénégalais relatifs au financement partisan.

Pourtant ces acteurs sont, comme les candidats issus des partis politiques, appelés à être un jour aux commandes du pays s'ils obtiennent la confiance de leurs électeurs. Lors des périodes électorales, ils sont confrontés aux mêmes charges financières, matérielles ou logistiques qui pèsent sur les candidats issus des formations. Ce qui fait que les législateurs du Mali et du Sénégal

⁷⁰¹ Alinéa 2 de l'article L.57 du Code Électorale, Edition Avril 2017 (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Électorale/partie législative) ;

⁷⁰² Cité dans l'ouvrage intitulé : Fondation Konrad Adenauer : Les cahiers des alternances. Annuaire des partis politiques, avril 2001, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar : Centre d'Études des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI), P.32.

ont été certes vigilants en encadrant les ressources financières mobilisables par les partis politiques pour financer leurs activités politiques, mais partiellement. Cela donne alors aux candidats indépendants, le libre arbitre devant les différentes opportunités de sources de financement. En d'autres termes, ils ont la latitude de pactiser avec n'importe quel donateur et surtout quelle que soit son intention ou la nature de ses activités qu'il mène, ce qui constitue une menace sérieuse pour la stabilité institutionnelle et conséquemment pour l'enracinement de la démocratie dans les deux pays sous étude. Il est aujourd'hui urgent d'encadrer les sources de financement des candidats indépendants dans la mesure où ils sont confrontés aux mêmes contraintes financières qui poussent certains candidats issus des partis politiques à se diriger vers les financements illégaux, car évoluant dans les mêmes sociétés où les militants et sympathisants refusent de mettre la main à la poche pour soutenir efficacement et légalement leur formation politique.

Le combat pour l'égalité de la participation aux compétitions électorales entre tous les citoyens a été mené au Mali et Sénégal avec assez de déterminations et de convictions. En effet, tous les prétendants aux postes électifs ne se reconnaissent plus dans un parti politique pour des raisons de leadership ou de visions. Et Abdoul Latif COULIBALY a fait un bref rappel de ce combat politique dans son ouvrage : *« Souvenons-nous qu'en 1996, un consortium d'organisations de la société civile dénonçait de façon violente l'interdiction posée contre les candidatures libres de citoyens non affiliées à des partis, au cours des élections locales de la même année. L'expression du suffrage réservée exclusivement aux partis avait tellement choqué qu'on aurait pensé qu'après l'Alternance politique intervenue en 2000, et dans laquelle la société civile a joué un rôle non négligeable, on assisterait à des changements majeurs qui desserreraient l'étau des partis autour de l'expression des suffrages des citoyens »*.⁷⁰³

Toujours à propos de la lutte pour la reconnaissance des candidatures indépendantes au Sénégal, certains citoyens vont plus loin en soulignant qu'il n'est pas admissible que les partis politiques concourent à l'expression du suffrage universel. Parce que, ce sont les hommes en chair et en os, c'est-à-dire les citoyens, et non les partis politiques qui sont le fondement de la société sénégalaise : *« Dans les pays comme les nôtres, il faut éviter le mimétisme. Il y a d'autre part une vacuité intolérable que les hommes politiques n'ont pas malheureusement démasquée. Il s'agit du substitutionisme flagrant qui a reproduit une carence de l'ancienne Constitution. Il y était affirmé*

⁷⁰³ Abdoul Latif COULIBALY : Une démocratie prise en otage par ses élites. Essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2006, p.62.

*que les partis politiques concourent au suffrage universel. Ce qui n'est pas recevable. Les partis politiques ne constituent pas le fondement de la société sénégalaise. Le fondement de la société sénégalaise, ce sont les hommes en chair et en os, ce sont les citoyens. On ne peut pas priver des citoyens libres d'être des candidats à des élections. Les forcer à s'intégrer dans un parti pour bénéficier de ce droit n'est pas la voie indiquée».*⁷⁰⁴ La lutte pour la participation des candidats indépendants aux différentes élections a finalement porté ses fruits. C'est pourquoi actuellement, à en croire Ahmadou FALL, à l'approche des élections présidentielles, législatives, départementales ou communales, il y a au moins trois types de candidats :

- les politiciens qui sont déjà sur le terrain et dont la candidature ne souffre d'aucun effet de surprise ;
- les dissidents, en rupture avec leurs partis ou alliances souvent de contenance ;
- et enfin, les candidats indépendants.⁷⁰⁵

Très généralement, au Mali comme au Sénégal, les candidatures indépendantes ont surtout eu du succès pendant les élections communales ou à la limite, législatives. Mais en 2002, et surtout à la grande surprise de beaucoup d'analystes politiques et observateurs nationaux comme étrangers, un candidat indépendant a gagné une élection présidentielle au Mali avec un score extraordinaire. Au premier tour qui s'est tenu le 28 avril 2002, il a obtenu 28,71% des voix ; au second tour du 12 mai 2002 il avait obtenu 65,01% des voix. Il s'agit de monsieur Amadou Toumani TOURE qui a dirigé le pays pendant quasiment dix ans. Parce que ni la Charte des partis politiques en vigueur (celle de 2005) encore moins l'ancienne (celle de 2000), n'a pas prévu un dispositif pour le contrôle des sources de financement des candidats indépendants aux différentes élections. C'est pourquoi beaucoup de maliens s'interrogeaient toujours sur l'origine des sources de financement des campagnes de l'ancien président Amadou Toumani TOURE. En effet, malgré l'aide publique accordée aux partis politiques maliens, ceux-ci se plaignent du manque de moyens pour faire face aux charges électorales qui vont *crescendo*, obligeant certains d'entre eux à aller aux élections par coalition. Face à cette situation, comment un candidat indépendant qui n'a bénéficié ni de cotisation des militants encore moins de l'aide publique⁷⁰⁶, est-il parvenu à se faire financer jusqu'à remporter une élection présidentielle ? Cette interrogation, jusqu'à preuve du contraire, n'a pas

⁷⁰⁴ COULIBALY, *Op. Cit.* p.62.

⁷⁰⁵ Ahmadou FALL, *Op. Cit.*, p. 46.

⁷⁰⁶ Les candidats indépendants sont exclus de la compétition pour bénéficier de l'aide publique partisane malienne.

obtenu de réponse comme le prouve cet extrait d'entretien : « *Seuls les détracteurs (indépendants) qui critiquent l'aide publique des partis politiques parce qu'au temps de Amadou Toumani TOURE le pouvoir était dans la main des indépendants et ces détracteurs voulaient en profiter pour discréditer les partis politiques. Ce candidat indépendant (Amadou Toumani TOURE) est arrivé au pouvoir avec des moyens dont les sources sont très douteuses* ». ⁷⁰⁷ Dans tous les cas de figure, que le candidat soit issu d'un parti politique ou qu'il soit indépendant, dès lors qu'ils acceptent des financements provenant des sources illégales, tous les deux exposent le pays aux mêmes risques. Eu égard à tous ces aspects, pourquoi les législateurs maliens et sénégalais ont-ils occulté d'encadrer les sources de financement des candidats indépendants ? Cette interrogation nous semble pertinente dans la mesure où, tous les textes fondamentaux des pays sous étude reconnaissent les candidatures indépendantes (A). Ce n'est aussi un secret pour personne que les candidatures indépendantes restent budgétivores comme celles issues des formations politiques (B). D'où la nécessité et l'urgence de leur encadrement. Mais il faut souligner qu'au Mali, les candidats indépendants avaient une fois manifesté leur souhait de bénéficier de l'aide publique au même titre que les partis politiques. Cette doléance n'a pas eu de suite favorable pour des raisons suivantes : « *Les indépendants avaient réclamé, eux aussi, le financement public de l'Etat mais ils n'ont pas eu gain de cause. Car les autorités compétentes leur ont dit qu'ils ne peuvent pas en bénéficier car ils n'ont pas les mêmes charges, soucis et responsabilités que les partis politiques* ». ⁷⁰⁸

A. Les candidatures indépendantes désormais reconnues par nos constitutions

Dans les projets de Constitution et de Charte des partis qu'elle a adoptés, la Conférence nationale de 1991 a fait des partis et groupements politiques au Mali, les principaux animateurs de la vie politique. Ces actes leur réservent le droit de concourir à l'expression du suffrage. Ce qui implique les possibilités, les devoirs et les droits, pour eux, de jouer un rôle dans les campagnes électorales, de présenter des candidats, de faire la propagande pour véhiculer leurs idées. Ils sont, en quelque sorte, les groupements qui permettent et facilitent aux électeurs, l'expression du suffrage. Ce choix fut entériné par le Peuple, par voie de référendum et la disposition, insérée à l'article 28⁷⁰⁹ de la

⁷⁰⁷Extrait d'entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. D.) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

⁷⁰⁸ Entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

⁷⁰⁹ Selon l'article 28 de la Constitution malienne du 25 février 1992, « Les 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 ».

Constitution du 25 février 1992. Le projet de code électoral a adjoint aux partis, les groupements politiques et le Comité de Transition pour le Salut du Peuple⁷¹⁰ a donné force juridique à cette extension de la capacité de concourir à l'expression du suffrage.

L'ordonnance N°91-074/PCTSP du 10 octobre 1991 portant Code électoral dispose, en son article 56, que « Seuls les partis ou groupements politiques ayant une existence légale peuvent chacun présenter un candidat ou une liste de candidats ». Ce monopole des partis et groupements politiques ne connaissait qu'une seule exception. Elle concernait l'élection du Président de la République et résultait de l'article 137 de l'ordonnance de 1991 qui précisait que dans ce cas, « la déclaration de candidature est faite à titre personnel... ». De ce fait, il n'y a pas eu de candidatures indépendantes aux élections générales (législatives et communales) de 1992. L'arrêt N° 96-003 du 25 octobre 1996 de la Cour constitutionnelle a changé radicalement cette situation. Saisie pour se prononcer sur un projet de code électoral et notamment sur l'article qui prescrivait que « Seuls les partis politiques ayant une existence légale peuvent chacun présenter un candidat ou une liste de candidats », la Cour a déclaré que « dans une démocratie pluraliste, les candidatures, sous réserve des conditions d'éligibilité définies par la loi, sont libres, c'est-à-dire que chacun a le droit de se présenter, fut-ce de son propre chef... réserver aux seuls partis politiques, même ayant une existence légale, le monopole de la présentation des candidats est contraire à l'article 26 alinéa 2 et à l'article 27 alinéa 1 de la Constitution ». L'article concerné est déclaré inconstitutionnel aussi parce qu'il « exclut la possibilité de regroupement de partis pour la présentation des candidats ou d'une liste de candidats ». En exécution de cette décision, le code électoral a toujours comporté une disposition ainsi formulée : « tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques légalement constitué peut présenter un candidat ou une liste de candidats. Les candidatures indépendantes sont également autorisées ». Et depuis, le champ politique est ouvert aux candidats indépendants. En demeurant dans la logique du rappel historique de la candidature indépendante, le cas sénégalais nous renseigne sur une autre réalité politique. Ainsi, à en croire le professeur Ismaïla Major FALL, l'ouverture des candidatures en général a été progressive au Sénégal.⁷¹¹ Même si, entre 1963 et 1973, l'élection présidentielle était caractérisée par la candidature unique du Président de la République Léopold Sédar Senghor, avec la restauration du

⁷¹⁰ Il faut souligner qu'après le coup d'État contre le Général Moussa TRAORE, le Comité militaire qui dirigeait le pays portait le nom de CTSP.

⁷¹¹ Ismaïla M. FALL : Les élections présidentielles au Sénégal de 1963 à 2012, L'Harmattan-Sénégal, 2018, Dakar, p.16.

multipartisme en 1976, elle est devenue, pour reprendre les propos du professeur Ismaïla Major FALL, plurielle, ouverte et compétitive.⁷¹²

Contrairement à ce que nous constatons aujourd'hui, les partis politiques n'avaient pas la latitude d'investir des candidats au Sénégal. C'est un groupe de cinquante (50) citoyens, dont dix (10) députés qui portait les candidatures.⁷¹³ Il fallait attendre l'année 1978 pour que les partis politiques sénégalais obtiennent le monopole de la fonction d'investir des candidats.⁷¹⁴ Toujours selon le même auteur, « *c'est la réforme constitutionnelle de 1991 suivie du Code électoral de 1992 qui dé-monopolise la fonction d'investiture des candidatures par les partis et introduit le parrainage citoyen des candidatures indépendantes pour la présidentielle et les législatives.*⁷¹⁵ Il est désormais permis à des personnes de se présenter à titre individuel à la condition de faire accompagner leur candidature par les signatures de 10 000 électeurs domiciliés dans six (06) régions au moins à raison de cinq cent (500) au moins par région. En définitive, n'importe qui, pourvu qu'il jouisse de ses droits civils et politiques et dispose du montant du cautionnement introduit à partir de 1983, peut se présenter à la présidentielle au nom d'un parti alors que ceux qui n'ont pas de parti, eux, doivent surmonter la difficulté du parrainage ou solliciter le portage factice par un parti ».⁷¹⁶ Actuellement, les candidatures, qu'elles soient indépendantes ou issues des partis politiques, ne sont recevables au Sénégal, que lorsqu'elles passent par le parrainage. Et l'enjeu de ce principe est simple : « *c'est justement pour mettre fin à la discrimination entre candidats indépendants et candidats des partis, mais aussi rationaliser les candidatures et le coût des élections que la Constitution a été révisée le 19 avril 2018 pour introduire le principe du parrainage citoyen universel* ». ⁷¹⁷ De nos jours, les fondements de ces candidatures indépendantes au Mali et au Sénégal ne souffrent d'aucune ambiguïté. Ainsi au Mali, le dispositif législatif, relatif au Code électoral est la Loi n° 06-044 du 04 septembre 2006, modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013. Et dans le Chapitre VII dudit Code, l'article 67 (L 2011-087) précise expressément que : « *Tout parti politique légalement constitué, tout*

⁷¹² Deux (02) candidats en 1978, cinq (05) en 1983, quatre (04) en 1988, neuf (09) en 1993, huit (08) en 2000, quinze (15) en 2007, et quatorze (14) en 2012. Voir : Ismaïla Major FALL : Les élections présidentielles au Sénégal de 1963 à 2012, L'Harmattan-Sénégal, 2018, Dakar, p.16.

⁷¹³ Ismaïla Major FALL, *Ibid.*, p.16.

⁷¹⁴ Ismaïla Major FALL, *Ibid.*, p.16.

⁷¹⁵ Il est introduit depuis 1991 (loi n°91-46 du 6 octobre 1991) dans la Constitution pour la présidentielle.

⁷¹⁶ Ismaïla Major FALL, *Ibid.*, p.16.

⁷¹⁷ Ismaïla Major FALL : Les élections présidentielles au Sénégal de 1963 à 2012, *Op. Cit.*, p.17.

*groupement de partis politiques légalement constitués, peut présenter un candidat ou une liste de candidats. Les candidatures indépendantes sont également autorisées... ».*⁷¹⁸

Le législateur malien reconnaît ainsi aux candidats indépendants, le droit de participer à toutes les élections (excepté les referendums). L'article 158 du Code électoral, au sujet de l'élection des députés, va d'ailleurs plus loin en parlant des conditions que les candidats indépendants sont appelés à remplir : « *La déclaration de candidature, sous peine d'invalidation, doit comporter un nombre de candidats titulaires égal au nombre de sièges à pourvoir. Les candidats indépendants doivent choisir un titre différent de celui des partis politiques légalement constitués. Le titre du groupement de partis politiques ou de candidats indépendants doit être notifié au Ministre chargé de l'Administration Territoriale au plus tard la veille de la clôture du dépôt des déclarations de candidature et figuré en tête de la liste présentée aux élections* ». ⁷¹⁹ Les candidats indépendants ont aussi droit à la participation aux élections des conseillers nationaux ; et l'article 171 stipule à cet effet que : « *Tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques légalement constitués, peuvent présenter une liste de candidats. Chaque liste doit comprendre un nombre de candidats égal au nombre de sièges à pourvoir. Les candidatures indépendantes sont également autorisées...* ». ⁷²⁰ Il en est de même pour l'élection des conseillers communaux, surtout lorsqu'on se réfère à l'article 203 du Code électoral précité. Concernant le Sénégal, il faut signaler que les candidats indépendants ont également eu droit de cité dans l'espace politique comme au Mali. Ainsi l'article L.57 du Code Électoral sénégalais – édition avril 2017 – stipule que : « *Tout sénégalais peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi. La candidature est portée soit par un parti politique légalement constitué, soit par une coalition de partis politiques légalement constitués, soit par une entité regroupant des personnes indépendantes. Est candidat indépendant, celui qui n'a jamais milité dans un parti politique ou qui a cessé toute activité militante depuis au moins un (1) an* ». ⁷²¹ Cela est une preuve évidente que les candidatures indépendantes sont

⁷¹⁸ L'article 67 (L 2011-085) de la Loi n° 06-044 du 04 septembre 2006, modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013, portant Code électoral en République du Mali.

⁷¹⁹ L'article 158 de la Loi n° 06-044 du 04 septembre 2006, modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013, portant Code électoral en République du Mali.

⁷²⁰ L'article 171 de la Loi n° 06-044 du 04 septembre 2006, modifiée par la loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 et la loi n°2013-017 du 21 mai 2013, portant Code électoral en République du Mali.

⁷²¹ Article L.57 du Code Electorale du Sénégal, Edition Avril 2017 (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Electorale/partie législative) ; p. 26.

désormais reconnues en République du Sénégal. Et l'alinéa 1 de l'article 4 (nouveau) de la Constitution même les reconnaît sans aucune ambiguïté : « *La Constitution garantit aux candidats indépendants la participation à tous les types d'élections dans les conditions définies par la loi* ». ⁷²² Partant de ce constat, le législateur sénégalais met en exergue la volonté de son pays d'être un État fonctionnant conformément, comme le précise le Pr Ismaila Madior FALL, au jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition

démocratique. ⁷²³ Le Titre V de la Constitution en vigueur au Sénégal est consacré à l'opposition. C'est dans cet ordre d'idée qu'il faut noter la participation des candidats indépendants à toutes les compétitions électorales du Sénégal depuis 1992. Mais quoique les candidats indépendants sénégalais soient libres, depuis 1992, de participer aux différentes compétitions électorales, le législateur sénégalais a posé des conditions à leur participation. Ainsi, tout candidat indépendant désireux de participer à l'une des différentes élections, est tenu d'obtenir la signature de dix milles (10 000) électeurs dont cinq cent (500) dans six (06) régions au moins. ⁷²⁴ Désormais tout parti politique, toute coalition de partis politiques légalement constitués ou toute entité regroupant des personnes indépendantes peuvent présenter des listes de candidats aux différents types d'élections en République du Sénégal. Les candidats indépendants ont désormais l'aval du législateur sénégalais de prendre part aux élections des députés à l'Assemblée nationale. Ainsi, l'article L.145 du Code électoral sénégalais, édition avril 2017, dispose, à son tour que : « *Tout parti politique légalement constitué, toute coalition de partis politiques légalement constitués, peut présenter des listes de candidats. Toutes entités regroupant des personnes indépendantes peuvent présenter des listes de candidats au plan national, sous réserve de se conformer à l'article 4 de la Constitution. Toutefois, pour pouvoir valablement présenter une liste de candidats, les entités concernées doivent recueillir la signature de 0,5% des électeurs inscrits domiciliés dans la moitié au moins des régions du pays, à raison de 1000 signatures au moins par région* ». ⁷²⁵

Il en est également de même pour l'élection des conseillers départementaux pour lequel le législateur sénégalais autorise les candidatures en référence à l'article L.228 du Code électoral d'avril 2017 : « *Tout parti politique légalement constitué, toute coalition de partis politiques*

⁷²² L'alinéa 1 de la Constitution sénégalaise en vigueur au Sénégal.

⁷²³ Ismaïla Major FALL : La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal. La révision consolidante record, L'Harmattan-Sénégal, 2017, Dakar, p. 96.

⁷²⁴ Ismaïla Major FALL, *Ibid.*, p. 100.

⁷²⁵ Article L.145 (alinéa 1) du Code Electorale du Sénégal, Edition Avril 2017 (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Electorale/partie législative) ; p. 56.

*légalement constituées ou toute entité regroupant des personnes indépendantes peuvent présenter des listes de candidats ».*⁷²⁶ Toujours au sujet des candidatures indépendantes, l'élection des conseillers communaux a également fait l'objet d'une disposition du législateur sénégalais :

*« Tout parti politique légalement constitué, toute coalition de partis politiques légalement constituées ou toute entité regroupant des personnes indépendantes, désireux de participer aux élections municipales doivent faire une déclaration de candidature. Toutefois, pour pouvoir valablement présenter une liste de candidats, les entités indépendantes doivent recueillir la signature de 3% des électeurs inscrits sur la liste électorale de la commune. Les signatures sont déposées au moment de la notification du nom de l'entité. Un arrêté du Ministre chargé des Élections fixe le nombre de signatures exigées dans chaque commune ».*⁷²⁷ L'analyse du juriste et anthropologue sénégalais, Ahmadou FALL, réconforte notre analyse sur la nécessité d'encadrement des sources de financement des candidats indépendants : *« Comme souligné au début, la candidature indépendante semble être la voie à prendre face à cette opinion qui est en train de tourner le dos au monde des politiciens. Quarante-sept années de règne sans partage et qui n'offre pas un bilan à la hauteur de cette "éternité." Les hommes politiques, souvent les mêmes depuis l'accession du Sénégal à l'Indépendance, n'ont plus la côte ».*⁷²⁸

Dès lors que les candidatures indépendantes aux différentes élections sont admises au Mali et au Sénégal, quid de leurs charges ?

B. Les candidatures indépendantes plus que jamais couteuses

Au cours de nos entretiens avec les acteurs politiques, certains responsables de partis ont précisé que les candidats indépendants n'ont ni charges encore moins de devoirs constitutionnels vis-à-vis de l'Etat ou des citoyens. En d'autres termes, obligation ne leur a pas été faite de mobiliser et d'éduquer leurs adhérents, encore moins celui de participer à la formation de l'opinion ; tout simplement parce que les textes en vigueur au Mali (la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant

⁷²⁶ Article L.228 (alinéa 1) du Code Electorale du Sénégal, Edition Avril 2017 (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Electorale/partie législative) ; p. 84.

⁷²⁷ Article L.275 du Code Electorale du Sénégal, Edition Avril 2017 (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Electorale/partie législative) ; p. 103.

⁷²⁸ Ahmadou FALL : Les élections présidentielles 2007 au Sénégal. Les candidats indépendants : poissons pilotes ou chasseurs de mammouths ? L'Harmattan, Paris, 2007, p. 49.

Charte des partis politiques⁷²⁹) et au Sénégal (la Loi n° 81-17 du 6 mai 1981 modifié en 1989) sur les partis politiques ne font pas cas des candidats indépendants, en n'imposant ces obligations qu'aux partis politiques. C'est pourquoi aucune obligation de former, éduquer et sensibiliser des militants ne pèse sur les candidats indépendants qui du reste n'en disposent pas, à en croire certains acteurs politiques rencontrés au Mali comme ce cadre de l'UDD : *« Et ce qui est plus paradoxal, c'est que les indépendants ne s'occupent même pas de la population alors qu'ils nous accusent de n'avoir pas formé ou sensibilisé nos militants. Les textes aussi ne les obligent pas de former ou sensibiliser car ils n'ont pas le statut d'un parti politique. Parce qu'ils n'ont ni de militants encore moins de projet de société. Les indépendants avaient réclamé, eux aussi, le financement public de l'Etat mais ils n'ont pas eu gain de causes. Car les autorités compétentes leur ont dit qu'ils ne peuvent pas en bénéficier car ils n'ont pas les mêmes charges, soucis et responsabilités que les partis politiques »*.⁷³⁰ Les missions de formation, d'éducation et de sensibilisation constitutionnellement assignées aux partis politiques, constituent les principales postes de dépense des partis politiques légalement constitués. C'est pourquoi elles justifient d'ailleurs les soutiens (directs ou indirects) de nos États aux partis politiques. Mais même si les candidats indépendants ne sont pas obligés de faire face aux missions d'éducation, de mobilisation et de participation à la formation de l'opinion publique, cela n'est pas une raison valable pour qu'ils soient à l'abri des dépenses électorales. Car le concours à l'expression du suffrage a inévitablement un coût, ne serait-ce que la rencontre des électeurs sur toute l'étendue du territoire pour faire l'offre politique. Et les candidats indépendants qui deviennent de plus en plus nombreux et dans ces dernières décennies ne nous diront pas le contraire. Parce que les candidatures indépendantes deviennent de plus en plus coûteuses dans ces dernières années. Dès lors, l'encadrement de leurs modes de financement par les législateurs du Mali et du Sénégal, est plus que jamais une urgence pour plus de moralisation de nos espaces politiques qui est gage de la vitalité démocratique. Pour mettre en exergue les charges relatives à une candidature indépendante, au Mali ou au Sénégal, nous

⁷²⁹ Selon L'Article 2 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali, « Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques.

Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus ».

⁷³⁰ Extrait d'entretien du 11/07/2017 avec le permanent, chargé des élus et des élections (Seydou DIABATE) de l'UDD au siège du parti à Bamako-Sogoniko.

focaliserons notre analyse sur deux périodes distinctes, à savoir la période électorale et de la période ordinaire.

- *Les charges des candidats indépendants en période électorale*

Pour la conquête de l'électorat et son entretien, puisqu'il faut les entretenir aussi histoire de les fidéliser pour des fins politiques éventuelles, les candidats indépendants ont des charges comparables à celles des candidats issus des partis politiques en période électorale. La période électorale est le moment où les candidats aux élections cherchent à entrer en contact direct avec les électeurs afin de diffuser leur offre politique. Un tel enjeu a un coût dans la mesure où les candidats sont appelés à laisser leurs emprunts à la hauteur des enjeux électoraux sur toutes les circonscriptions électorales d'un pays comme le Mali qui s'étend sur une superficie de 1.241 238 kilomètres carrés.⁷³¹ Il faut préciser que le pays est divisé en dix régions administratives opérationnelles à savoir : Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka, sans oublier le District de Bamako.⁷³² Le Mali est un pays relativement vaste avec une superficie de 1.241 238 kilomètres carrés correspond à peu près à trente (30) fois la Suisse, soit celle réunie de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni, de la Belgique et des Pays-Bas. Et à titre de rappel, la distance entre le Nord et le Sud du Mali est de 1. 600 kilomètres.⁷³³ Le Sénégal, certes moins vaste que le Mali, mais qui s'étend aussi sur une superficie de 196 712 km². Pour espérer l'élection ou la réélection dans de tels pays, qu'ils soient indépendants ou issus d'un parti politique, les candidats sont appelés à parcourir toutes les circonscriptions électorales du pays concerné en vue de convaincre les électeurs potentiels ou indécis. Pour ce faire, si les candidats issus des formations politiques bénéficient des ressources de leurs militants et/ou sympathisants, les candidats indépendants, quant à eux, n'ont pas d'autres marges de manœuvres que de tabler sur leurs propres moyens ; quoiqu'ils sont tous appelés à relever le même défi. Ne bénéficiant ni de l'aide publique de l'État (pour le cas malien) encore moins de soutiens de militants et/ou sympathisants de parti politique, les candidats indépendants assurent très généralement le coût de leur ambition politique en se focalisant d'abord sur leurs propres moyens. Les moyens personnels étant insuffisants pour mener une campagne politique

⁷³¹ Yaya GOLOGO : *Système politique au Mali à l'épreuve d'un État fonctionnel*, EDILIVRE, 2014, France, p. 23.

⁷³² La Loi N° 2012-017 du 02 mars 2012 porte le nombre des régions du Mali à 19, celles qui étaient initialement au nombre de huit. Et en plus des dix régions déjà quasi opérationnelles sus citées, les neuf (09) nouvelles autres sont à l'attente d'être opérationnalisées. Il s'agit de : Nioro, Kita, Dioila, Nara, Bougouni, Koutiala, San, Douentza, Bandiagara.

⁷³³ GOLOGO, *Op. Cit.*, p. 23.

rassurante sur toute l'étendue du territoire, les candidats indépendants maliens et sénégalais sollicitent les soutiens financiers ou matériels de parents, amis directs ou indirects ou des proches et de toute nationalité. Obligés de faire face à des dépenses exorbitantes, les candidats indépendants aux élections générales au Mali et au Sénégal acceptent sans trop d'hésitation, tous les soutiens conditionnels venant de tout côté et quelle que soit leur nature.

Sur les terrains de campagnes électorales, les contextes sociaux politiques du Mali et du Sénégal exigent tout d'abord des tournées à l'intérieur du pays avec une délégation digne de l'enjeu. Pour cela, qu'ils soient indépendants ou issus des partis politiques, les candidats s'efforcent de former des caravanes constituées de voitures de nouvelle génération. L'un des enjeux fondamentaux de ce genre de tournées étant de créer une bonne impression auprès des électeurs, surtout ruraux, ces deux types de candidats se voient obligés de loger tous les membres de leur délégation dans des hôtels ou centres d'hébergement luxueux. Pour marquer leur arrivée lors des rencontres avec les chefs de village, les chefs traditionnels ou religieux, les candidats indépendants comme ceux des partis politiques se voient dans l'obligation morale, et à la limite politique, de faire de gestes symboliques en donnant des "enveloppes" à ces autorités traditionnelles. Parce qu'elles ne sont pas prêtes à se contenter, elles aussi, de simples discours des candidats. Le meeting ou la conférence-débat doivent aussi être organisés dans un espace public qui reflète l'image des hôtes. Il faut noter que les victoires remportées par chaque candidat sont inhérentes à la hauteur de la tournée dépensière qu'ils ont eue à effectuer à l'intérieur du pays. Les candidats indépendants n'ont aucune excuse face à ces exigences ou contraintes même si les coûts de l'aventure sont à leur charge personnelle. Face à des électeurs maliens et sénégalais devenant de plus en plus exigeants, et avec des moyens de communication ou de propagande devenant de plus en plus chers, les candidats indépendants sont d'ailleurs obligés de fournir plus d'efforts que ceux issus des partis politiques sur le terrain des campagnes électorales. En effet, les candidats indépendants ont d'abord la charge de se faire connaître, ensuite de convaincre dans la foulée les électeurs avec des discours politiques particulièrement plus sains et convaincants. Alors que, sur le même terrain, les candidats issus des formations politiques sont quasiment connus d'avance par les électeurs à travers le nom de leur parti ; ce qui constitue une charge de moins pour eux. Contrairement aux candidats indépendants, les candidats des partis politiques ont, dans la plupart des cas, assez d'expériences en termes d'organisation ou de mobilisation, toute chose qui amoindrit leurs charges. Partant de ces constats, nous pouvons dire sans risque de nous tromper que les candidats, qu'ils soient

indépendants ou issus des partis politiques, sont appelés à fournir des efforts similaires, pendant les périodes électorales pour vendre leur offre politique à l'intérieur du pays. Ce qui sous-entend que la thèse selon laquelle les candidats indépendants ont moins de charges et de devoirs vis-à-vis des électeurs, reste difficilement défendable. Si les candidats indépendants ont des charges comparables à celles des candidats issus des partis politiques pendant les périodes électorales, quid des périodes ordinaires ?

- *Les devoirs des candidats indépendants en période ordinaire*

Les futurs candidats à une compétition électorale doivent impérativement reconsidérer leur stratégie s'ils veulent être en phase avec leur ambition. Un tel changement de stratégie ne serait jamais suffisant, si les candidats ne s'inscrivent pas dans la dynamique de poser des actes de bienfaisance à l'endroit des habitants devant lesquels ils seront appelés à battre campagne. D'aucuns nous diront certainement qu'ils ne sont pas obligés de faire des actes de bienfaisance, mais nous sommes désolés de leur dire que c'est la réalité du terrain au Mali et au Sénégal qui exige cela quoique les textes ne le prévoient pas. Les candidats indépendants doivent donc se préparer en conséquence surtout lorsqu'ils savent que le résultat qu'ils recherchent dépendra de leur effort individuel et surtout de leur niveau d'investissement. La méthode utilisée pour se préparer en conséquence – devant une telle ambition - varie d'un candidat à un autre, conformément aux moyens dont dispose chacun. Ainsi, si certains, ciblent la fibre religieuse en construisant une mosquée ou en contribuant à sa construction ou à son équipement, d'autres vont plus loin en réalisant des châteaux d'eau, des forages ou en construisant des écoles voire en équipant des centres de santé en matériels roulants ou consommables. Les infrastructures routières ne sont pas en reste car, d'autres font recours à leurs partenaires (ONG ou entrepreneur) pour réaliser des pistes latéritiques dans des zones enclavées du pays. Des dons de céréales aux paysans en période de soudure, l'octroi de billets d'avion pour le pèlerinage aux moins démunis, sont autant d'occasions que les futurs candidats indépendants ne manquent pas d'exploiter pour entretenir et retenir l'attention des électeurs potentiels et indécis. Quoique la période de campagne ne soit pas encore ouverte, ceux-ci se mettent déjà dans les préparatifs prématurés en y investissant discrètement des sommes relativement faramineuses. Il est regrettable dès lors de constater que les législateurs maliens et sénégalais aient minimisé les charges des candidats indépendants en période ordinaire ; toute chose qui leur donne indirectement la latitude de se faire financer par tout

type de ressource. Parce qu'ils sont appelés à effectuer les mêmes efforts que les candidats issus des partis politiques, en période électorale comme en temps ordinaire.

L'absence d'encadrement des sources de financement des candidats indépendants, au Mali et au Sénégal, constitue une source de risque dont les conséquences sont inestimables. En effet, le contrôle des sources de financement des acteurs politiques est une nécessité démocratique qui permet d'assurer la sécurité dans le pays. Si ce contrôle n'est pas instauré, des donateurs mafieux peuvent profiter de ce terrain fertile pour s'infiltrer dans la gestion de nos administrations centrales à travers les candidats indépendants très nécessaires. Les candidatures indépendantes devenant de plus en plus fréquentes dans la sous-région en général, et dans les deux pays sous étude en particulier, le contrôle sur leur mode de financement est plus une obligation qu'une urgence tant pour la vitalité démocratique de nos pays, mais également (une fois de plus) pour la sécurité de ces derniers. Comme nous l'avons évoqué plus haut, le Mali était dirigé de 2002 à 2012 par un président qui n'avait pas été porté par un parti politique. Nous faisons allusion à Amadou Toumani TOURE, qui s'était engagé dans la course de la présidentielle de 2002, en tant que candidat indépendant et avait remporté les élections. Au cours de l'année électorale de 2002 Amadou Toumani TOURE (candidat indépendant) a été élu, mais les organes de contrôle des partis politiques, en l'occurrence la Section des Comptes de la Cour Suprême, la DGE et le Ministère de l'Administration territoriale, ne se sont intéressés qu'aux sources de financement des partis politiques sans se pencher sur le cas du candidat indépendant. En 2007 encore, lorsque le président Amadou Toumani TOURE a été réélu dès le premier tour (71,20%),⁷³⁴ aucun de ces organes de contrôle ne s'est demandé comment ce candidat indépendant "atypique" est-il parvenu à se financer ? En d'autres termes, durant tout le mandat du président Amadou Toumani TOURE, les organes de contrôle ne se sont jamais intéressés aux sources de financement de ce candidat indépendant atypique. Il est important de souligner ici que cette absence d'enquête était plutôt due au respect de la Charte des partis politiques qu'à une faute professionnelle. En effet, la Charte ne

⁷³⁴ Cette élection tenue le 29 avril 2007 a vu la victoire du président sortant Amadou Toumani TOURE avec 71,20% suivi de M. Ibrahim Boubacar KEITA avec 19,15% et de Tiébilé DRAME avec 3,04%.

prévoit que le contrôle des partis politiques légalement constitués à travers les articles 24⁷³⁵, 25⁷³⁶, 26⁷³⁷ et 27⁷³⁸.

Ce qu'il faut incriminer dans cet état de fait est plutôt la lacune du cadre juridique, c'est-à-dire le vide juridique qui habite la Charte des partis politiques du Mali que d'autres raisons. Si les sources de financement des candidats indépendants échappent aux contrôles des autorités compétentes pour assainir l'espace politique du Mali et du Sénégal, l'organe de contrôle indépendant dédié aux partis politiques constitue également un autre élément manquant dans leurs dispositifs juridico-institutionnels de gestion des sources de financement des partis politiques.

Paragraphe II : L'absence d'un organe indépendant de suivi et contrôle

Au Mali et au Sénégal, les acteurs politiques comme la société civile, reconnaissent que les textes relatifs aux financements des partis politiques ne prévoient pas un organe indépendant dont la mission serait de contrôler l'origine des ressources privées des partis politiques et leurs comportements quotidiens. Cela a beaucoup impacté négativement le combat pour la transparence dans l'espace politique malien comme sénégalais. On constate sur le terrain que les organes de contrôle existants semblent être trop liés ou proches des politiques, compromettant ainsi leur efficacité dans le cadre de la consolidation de la gouvernance démocratique. En plus de ce problème d'indépendance, les organes de contrôle actuels – maliens comme sénégalais – connaissent d'autres problèmes qui sont de deux ordres :

- leur caractère non permanent qui les amène à faire des contrôles passagers ;

⁷³⁵ Article 24 : Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités.

⁷³⁶ Article 25 : Il est formellement interdit tout financement des partis politiques dont les activités sont de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationale.

⁷³⁷ Article 26 : Tout parti politique doit tenir une comptabilité régulière et un inventaire de ses biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Les documents et pièces comptables doivent être conservés pendant dix ans au moins. Le délai de conservation commence à la clôture de l'exercice comptable.

⁷³⁸ Article 27 : Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême.

Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti.

- l'exercice des contrôles en aval qui justifie leur inefficacité.

Dans ces deux types de contrôle, les partis politiques disposent d'une marge de manœuvre très importante qui leur permet, face aux organes de contrôle, de dissimuler les ressources illégalement obtenues. Car, au lieu que l'administration aille vers les partis politiques ou sur le terrain pour exercer un contrôle pressant, elle demande aux formations politiques de venir vers elle pour être contrôlées. Même si au Mali, les agents de la Section des Comptes de la Cour Suprême descendent sur le terrain pour s'assurer de la véracité des informations que les partis politiques candidats au financement public fournissent dans leur dossier, force est de constater que l'organe de contrôle ne cherche jamais des informations au-delà de celles révélées par les partis. C'est pourquoi, aucun parti politique, qu'il soit malien ou sénégalais, ne va fournir aux administrations de contrôle, des pièces qu'il ne pourra pas justifier. En d'autres termes, toutes les traces qui n'honorent pas le parti politique sont systématiquement écartées du dossier qui sera déposé auprès des organes de contrôle. Les organes de contrôle actuels manquent également de poigne à telle enseigne que les rares sanctions prévues par les textes n'ont, jusque-là, jamais été appliquées ou du moins l'ont été timidement. Pourtant l'efficacité de ces genres d'organes se mesure par la qualité de leur méthode de contrôle et surtout par leur capacité d'alerte par rapport à la décision pour la sanction.

Certains acteurs politiques que nous avons rencontrés au Sénégal ont confirmé les preuves de complaisance ou d'indulgence de la part des organes de contrôle. Notre interlocuteur du Bok GIS GIS, parti politique sénégalais, va jusqu'à établir un rapport entre l'absence de contrôle rigoureux et la pléthore des partis politiques, comme le démontre cet extrait d'entretien : **Question :** Quelles sont les informations que le Ministère de l'Intérieur exige de voir dans le rapport sur le bilan financier des partis politiques ? **Réponse :** « Oui, dans ce rapport, il est demandé aux partis politiques de présenter leur bilan financier, la provenance de l'argent, sa traçabilité, les activités menées, mais aussi de l'utilisation de cet argent. Mais ce rapport, faut-il le préciser, rare sont les partis qui le déposent, malheureusement. Il y a une sorte de politique clandestine au Sénégal, car les partis qui sont en règle se comptent au bout des doigts ; alors qu'on parle de trois cents ou quatre cents partis politiques au Sénégal. Même pas dix d'entre eux ne sont légaux ». ⁷³⁹

Question : Donc vous constatez qu'il y a un rapport entre le manque de production des rapports (bilans financiers) et la pléthore des partis politiques ? **Réponse :** « Oui, si l'on se permettait de

⁷³⁹ Entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication.

*vérifier les rapports, on se rendrait compte que beaucoup de partis politiques ne s'acquittent pas de leurs tâches administratives au point qu'ils seront sanctionnés ou appelés à disparaître. Mais comme il n'y a pas de contrôle, chacun se lève avec ses femmes et ses enfants pour créer son parti politique. Si la loi était plus rigoureusement appliquée, certainement on n'en arriverait pas à la pléthore des partis politiques au Sénégal ».*⁷⁴⁰

Du côté des autorités de tutelle, c'est-à-dire, le Ministère de l'Administration Territoriale du Mali, et le Ministère de l'Intérieur du Sénégal, la nécessité de créer un organe de contrôle indépendant se fait sentir avec acuité. Cela a d'ailleurs été ouvertement exprimé par certains cadres de ces institutions. Lors de notre entretien du 05/09/2017 avec le Chargé de Division Affaires Politiques du Ministère de l'Administration Territoriale du Mali, même si la première question portait sur le projet de société des partis politiques,⁷⁴¹ notre interlocuteur (M. DIAMOUTENE) précise que le problème de la Charte des partis politiques du Mali n'est pas relatif aux pièces à fournir, mais plutôt au suivi de ceux-ci après leur avoir délivré leur récépissé : *« Mais ce que je déplore, c'est le manque de suivi des partis politiques après l'obtention de leur récépissé. Et je souhaite qu'on instaure ici, au niveau du Ministère de l'Administration Territoriale, une sorte de suivi et évaluation des activités des partis politiques sur le terrain c'est-à-dire ici à Bamako et au niveau régional. Mais malheureusement ce suivi et évaluation n'existe pas pour le moment. Actuellement, quand le Ministère délivre le récépissé aux formations politiques, il ne se soucie guère de leur suivi pour voir réellement si elles respectent correctement leurs engagements statutaires. Par contre, au niveau des associations ou des ONG, le Ministère fait des missions périodiques dans les régions ou dans les cercles pour voir si réellement elles sont opérationnelles ».*⁷⁴²

⁷⁴⁰ Entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication.

⁷⁴¹ « **Question** : Pour certains citoyens, les partis politiques maliens n'inspirent plus confiance et certains d'entre eux n'ont même pas de projet de société. Est-ce qu'il est possible de créer un parti politique au Mali sans avoir un récépissé ? **Réponse** : Le projet de société ne fait pas partie des pièces à fournir. Tout ce que nous demandons aux citoyens intéressés par la création d'un parti, c'est la déclaration, les statuts et le règlement, la liste des membres de l'équipe dirigeante, la liste de la commission de réconciliation. Nous leur demandons de fournir les dossiers individuels des membres de l'équipe dirigeante comme le quitus fiscal, le certificat de résidence, le casier judiciaire, le certificat de nationalité... Dans certaines conditions nous leur demandons le contrat de bail parce qu'il y a certains qui ne sont pas sincères en confondant le domicile de quelqu'un et le siège du parti ; ce qui n'est pas normal. C'est pour quoi, quand on doute de la sincérité d'une déclaration, nous exigeons le contrat de bail. Voilà les principales pièces qui sont demandées pour la création d'un parti politique en République du Mali ».

⁷⁴² Extrait d'entretien du 05/09/2017 au Ministère de l'Administration Territoriale du Mali, avec le Chargé de Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire (DGAT), M. I.D., dans son bureau.

Ce cadre du Ministère de l'Administration territoriale du Mali, dont relèvent les partis politiques, met ainsi au goût du jour l'un des vrais problèmes auxquels les autorités de tutelle restent confrontées dans leurs missions de contrôle des partis politiques. Ce ministère de tutelle est, dans le contexte juridico-institutionnel dépourvu des moyens légaux qui lui permettrait d'avoir un droit de regard permanent sur les activités et les comportements des partis politiques. Il en est de même pour la Section des Comptes de la Cour Suprême et la DGE. Mais comment les organes de contrôle peuvent-ils exercer un contrôle efficace sur les partis politiques si, ni le Ministère de la tutelle, ni la Section des Comptes de la Cour Suprême, encore moins la DGE ne savent ce que chaque parti politique fait dans les coulisses chaque jour, chaque mois voire, chaque année ?

De notre point de vue, si les organes de contrôle du pays ne disposent d'aucun rapport permanent avec les partis politiques maliens, il est incontestablement évident qu'une bonne partie de leurs pratiques quotidiennes échapperait à ces mêmes organes de contrôle. Sur cette question, le Sénégal ne fait pas mieux que son voisin malien. Et pour preuve, le 04 janvier 2019, lors de notre entretien au Ministère de l'Intérieur du Sénégal, le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative n'a pas, non plus, manqué de mettre en exergue ce manque d'organe indépendant de suivi et de contrôle. Suivons l'extrait de notre entretien : **Question** : Est-il vrai qu'il y a des partis politiques au Sénégal qui ne disposent même pas de siège, encore moins d'adresses fiables ?

Réponse : « Au départ tout parti politique a un siège parce que ça fait partie des éléments qui doivent obligatoirement figurer dans le dossier. Même si le siège n'est pas précis dans un dossier relatif à la création d'un parti politique, nous demandons aux intéressés de le préciser pour que nous puissions retrouver le siège en cas de besoin. Mais le problème c'est au niveau du suivi, parce qu'on leur impose l'obligation de signaler certaines modifications qui interviennent dans le fonctionnement du parti. Il y en a qui ne le font pas ; et c'est ça le problème. Maintenant quand il s'agit d'organiser des débats et autres, même si ce n'est pas nous qui les gérons, on cherche les partis mais on ne les retrouve pas. A chaque fois qu'il y a un changement de siège, de bureau..., il ne peut pas entrer en vigueur tant qu'il n'est pas notifié par le Ministère de l'Intérieur »⁷⁴³.

Le chef de Division est plus précis dans sa réponse, lorsque notre question de relance lui a été posée : **Question** : Existe-t-il dans votre département, une structure qui est spécifiquement dédiée aux contrôles quotidiens des activités des partis politiques sénégalais ? **Réponse** : « Non, il n'existe

⁷⁴³ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

pas une telle structure dans le département. Parce que sur ce point-là, c'est le critère matériel qui compte. Les activités des partis politiques, c'est le statut et règlement qui les encadrent. Pour la campagne électorale, les inventaires et les questions d'équité, ils sont gérés par le CNRHMAS. Pour les manifestations, qui renvoient à des questions d'ordre public, elles sont gérées par les autorités administratives. Donc au niveau du Ministère de l'Intérieur, il n'existe pas un organe de contrôle particulier des activités des partis politiques »⁷⁴⁴. Si, au Mali comme au Sénégal, l'absence d'un organe de contrôle indépendant est dénoncée par les autorités de tutelle, cette absence n'est pas sans conséquence dans ces deux pays. Parce que, le contrôle en amont et en aval des activités et sources de financement partisan (A) en est victime. Et cet état de fait reste une porte ouverte pour les financements occultes, qu'ils soient d'origine nationale ou étrangère (B).

A. La crise d'un organe de contrôle en amont et en aval

Comme soulignés plus haut, les modes de contrôle des sources privées de financement des partis politiques maliens et sénégalais sont des contrôles à postériori. Il consiste pour les organes de contrôle actuel à rester sur place, et à demander aux formations politiques de leur révéler les origines de leurs ressources, notamment privées. Dans une telle démarche, les partis politiques ont toutes les latitudes de dissimuler les aspects illégaux de leurs ressources ou du moins, difficile à justifier, au moment de soumettre leurs dossiers déjà falsifiés aux organes de contrôle pour vérification. Dans la mesure où ils n'ont pas effectué des contrôles en amont, les organes de contrôle tombent dans le piège des partis politiques qui leur imposent les orientations des sources de financement qui les arrangent. Sinon comment comprendre que dans un pays comme le Mali par exemple, où comme nous avons souligné plus haut, les militants et sympathisants ne cotisent pas à hauteur de souhait, les partis politiques puissent rester pendant trois voire quatre ans d'affilée sans bénéficier ni de dons, ni de legs, encore moins de libéralités et être à mesure de poursuivre leurs activités ? Pourtant lors de notre entretien du 05/09/2017 au Ministère de l'Administration Territoriale avec le Chargé de Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire (DGAT), ce dernier (M. DIAMOUTENE) nous a dit n'avoir jamais vu une déclaration de dons, legs ou de libéralité de la part d'un parti politique malien. Au cours de notre entretien du 20/09/2017, un ancien secrétaire général du même Ministère, à Bamako-Niaréla,

⁷⁴⁴ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

n'a pas manqué de confirmer que les partis politiques maliens ne déclarent pas les dons ou legs dont ils bénéficient. Il va plus loin en affirmant que les formations politiques font le blanchiment d'argent. En mi-septembre 2017, toujours au cours de nos entretiens doctoraux, le Secrétaire général qui était en poste au Ministère de l'Administration territoriale malien abordait dans le même sens, attestant n'avoir jamais constaté une quelconque déclaration de la part d'un parti politique malien, depuis sa prise de fonction jusqu'à la date de notre entretien.⁷⁴⁵

Au Mali, l'article 27 de la Loi 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques demande aux formations politiques de déposer leur compte annuel au plus tard le 31 mars de chaque année à la section des Comptes de la Cour Suprême pour contrôle : *« Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti »*.⁷⁴⁶ Ce dispositif ne fait aucune allusion à un contrôle à priori. Il en est de même pour les dispositifs relatifs aux dons, legs et libéralités. Par exemple, la Charte des partis politiques, précise tout d'abord qu'en plus *« [...] des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes physiques. Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services »*.⁷⁴⁷ Elle pose ensuite les conditions d'acquisition et de gestion de ces dons, legs et libéralités en ces termes : *« Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des*

⁷⁴⁵ Entretien avec le Secrétaire général d'alors du Ministère de l'administration territoriale du Mali (A. TESSOUGUE), en mi-septembre 2017, dans son bureau à Bamako, centre commercial.

⁷⁴⁶ L'article 27 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁷⁴⁷ L'article 23 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

dons, legs et libéralités ». ⁷⁴⁸ On remarque en analysant les contenus de ces dispositifs que rien n'oblige les organes de contrôle d'exercer un contrôle *a priori* sur les partis politiques afin de prendre le devant sur leurs éventuels financements illégaux. Le législateur sénégalais n'a pas fait mieux que son homologue malien sur la question car dans ce pays également, c'est le contrôle *a posteriori* qui reste toujours d'actualité. Ainsi la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, stipule dans son article 3 que les partis politiques sénégalais sont tenus de « *Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations* ». ⁷⁴⁹ Cela sous-entend que les autorités de contrôle ne vont vers les partis politiques pour exercer, en amont, un contrôle sur leurs sources de financement privé.

Les réponses du chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative à notre question ci-dessous confirment le caractère *a posteriori* du mode de contrôle des ressources privées des formations partisans sénégalaises : **Question :** Les partis politiques sénégalais déposent-ils leur bilan financier conformément à la Loi de 1981 modifiée ? **Réponse :** « *Tous les partis politiques qui sont connus, déposent leur bilan financier. Parce qu'il y va de leur crédibilité. Vous ne pouvez pas prétendre au poste du président de la république alors que, le b.a.-ba, vous ne pouvez pas le respecter. Cela n'aurait pas de sens. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne déposent pas aussi leur bilan financier. Mais l'Administration n'a pas d'autres moyens de contrainte sur ça, parce que la loi n'a pas dit que l'administration va chercher les bilans financiers sur le terrain. C'est sur les partis politiques que pèse l'obligation d'aller déposer* ». ⁷⁵⁰ Tout porte donc à croire que, le contrôle *a priori* n'est en vigueur dans aucun des deux pays sous étude. C'est pourquoi, ni au Mali encore moins au Sénégal, les partis politiques ne subissent aucune pression des contrôleurs. Cela met inévitablement ces deux pays au centre de tous les risques qu'un financement illégal pourrait faire courir au pays des partis politiques bénéficiaires. C'est pourquoi, les opérateurs économiques, les hommes d'affaires, les trafiquants de drogue, d'armes, d'êtres humains ou tout autre membre d'un réseau mafieux quelle que soit leur origine, ne rencontrent aucun obstacle dans leur tentative de pactiser avec les leaders des partis politiques et

⁷⁴⁸ L'article 24 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁷⁴⁹ L'article 3, (alinéa 3) de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée en 1989, relative aux partis politiques sénégalais.

⁷⁵⁰ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

conséquemment avec les dirigeants des pays dans le but de s'impliquer dans la gestion des affaires publiques pour manipuler les intérêts des citoyens en leur faveur. Cette situation pose indirectement la question de création d'un organe indépendant de lutte contre le financement occulte des partis politiques.

B. L'urgence d'un organe de contrôle indépendant, contre les menaces des financements occultes d'origine nationale et étrangère

Il faut entendre par financement occulte, toute sorte de ressources d'un parti politique dont l'origine contrarie les réglementations en vigueur. Ces différentes insuffisances précédemment mises en exergue, prouvent à suffisance que les textes relatifs à la mobilisation des ressources privées des partis politiques restent lacunaires au Mali et au Sénégal. Ces lacunes interpellent les autorités politiques et les responsables des partis politiques voire tous les citoyens du Mali et du Sénégal, dans la mesure où elles ont des conséquences sur la transparence et surtout sur la moralisation des sources de financement des partis. Les partis politiques maliens et sénégalais, ayons le courage de le dire, ont presque toute la latitude de mobiliser toute sorte de ressources pour financer leurs activités politiques sans la moindre crainte d'être appréhendés par les organes de contrôle existants. C'est pourquoi, à l'approche des campagnes électorales ou en périodes ordinaires, ils acceptent toutes les propositions de biens financiers ou matériels venant de personnes physiques ou morales du niveau national, dont les objectifs visés sont plus d'ordre particulier que général. Les personnes physiques et morales qui obscurcissent les ressources privées des partis politiques sont des opérateurs économiques, des groupes de pression ou lobbies, des sociétés commerciales nationales comme internationales...

Nous entendons par groupes de pression ou lobbies, des associations ou organisations qui exercent une pression sur les pouvoirs pour la prise en compte de leurs intérêts. Certains de ces groupes peuvent avoir un caractère politique dans la mesure où ils tentent d'influer sur le processus de prise de décision ou d'agir sur les détenteurs des fonctions d'autorités.⁷⁵¹ Il est incontestablement admis que les partis politiques ont pour vocation la mobilisation et l'éducation de leurs adhérents, la participation à la formation de l'opinion, la conquête et l'expression du suffrage, l'exercice du pouvoir et l'encadrement des élus. Ces vocations font d'eux des groupements d'utilité publique parce qu'exerçant des fonctions d'intérêt général. C'est pourquoi, les candidats qu'ils présentent

⁷⁵¹ Fondation Konrad Adenauer : Les cahiers des alternances, *Op. Cit.*, p.176.

aux élections ne doivent pas en principe, accepter de se faire financer ou soutenir par une personne physique ou morale dont le dessein fondamental est la défense d'intérêt particulier. En effet, en accédant au pouvoir grâce aux soutiens de telles personnes, le retour de l'ascenseur du nouvel élu à ses soutiens financiers d'hier ne peut être que nuisible pour l'intérêt général ; surtout quand on sait que certains soutiens ont une capacité redoutable d'influer sur le processus de prise de décision ou d'agir sur les détenteurs des fonctions d'autorités. Malheureusement, il existe des partis politiques qui se font financer par ce type de souteneurs qui n'ont pour agenda que la défense de leurs intérêts personnels. Toute personne, qu'elle soit physique ou morale dont le soutien à un parti politique a pour but la défense d'intérêt particulier, a fait un financement occulte, car elle ne peut pas exposer au public les intentions qui motivent son soutien. Il n'est pas rare de voir une formation politique bénéficier du soutien des sociétés installées au niveau national, d'hommes d'affaires ou d'entrepreneurs étrangers. Ces hommes d'affaires ou ces chefs d'entreprises peuvent brillamment contribuer au financement de la campagne de beaucoup de partis politiques afin d'aménager leur avenir. Leurs contributions peuvent être matérielles comme par exemple les fournitures de bureau, le matériel de sonorisation, les voitures de transport, les photocopieurs, les articles de sport, l'eau, les boissons... Mais elles peuvent également prendre la forme financière, notamment en période électorale. De nos jours, ces subsides ainsi engrangés auprès de ces généreux donateurs, deviennent de plus en plus les sources les plus sûres et fondamentales des partis politiques. C'est pourquoi, Kofi KUMADO précisait dans son ouvrage que : « *Les subsides des généreux donateurs sont la source de financement la plus obscure et la plus gravement attentatoire à la démocratie politique, puisqu'elle inféode des puissances financières* ». ⁷⁵²

Au Mali comme au Sénégal, les partis politiques contournent régulièrement l'interdiction de recevoir des subsides venant d'étrangers établis à l'intérieur ou à l'extérieur de ces pays; toute chose qui justifie la nécessité de création d'un organe indépendant de contrôle des sources de financement des activités partisans. Plusieurs stratégies ont été développées par les partis politiques pour contourner les dispositifs de contrôle inefficacement existants. Car les organes de contrôle qui sont déjà inefficaces au niveau national, n'étant pas représentés en dehors des territoires nationaux, des réseaux mafieux ou des chefs d'entreprises qui y ont déjà une entreprise ou qui veulent s'y installer, peuvent participer aux contributions afin de préparer leur terrain aux

⁷⁵² KUMADO, Op. Cit., p.77.

pays de la destination de ces fonds récoltés. Ces fonds ainsi engrangés, arrivent aux pays de la destination par trois voies principales :

- les réseaux modernes de transfert d'argent tels que : Western Union, Orange Money... ;
- les réseaux informels de transfert d'argent consistent à déposer le montant auprès d'un sénégalais ou un malien vivant dans la même ville que les donateurs. Ce dernier à son tour, appelle son correspondant vivant aux pays de la destination du montant, pour lui signifier le montant déposé à son niveau, avant de lui donner l'adresse des destinataires pour le retrait ;
- les valises diplomatiques, surtout lorsque le parti politique pour lequel les fonds sont destinés est influent au niveau de l'Ambassade ou du Consulat.

Le montant ainsi mobilisé et envoyé aux pays, arrive sans difficultés. Et le retrait du fonds est fait par un particulier non connu des espaces politiques – puisque l'argent a été envoyé en son nom – avant de l'injecter dans les activités du parti bénéficiaire, sans qu'il n'ait été versé sur le compte dudit parti. En 2018, l'émission dénommée *AFRIQUE ECONOMIE* de Radio France Internationale (RFI) a consacré durant une semaine (du 16 au 20 avril) son thème sur l'économie des partis politiques africains.⁷⁵³ Le quatrième volet de l'émission portait sur : *Les amis présidents ou l'argent de l'étranger*. Animée par Olivier Rogez, les invités pour ce quatrième volet ont donné leurs point de vue sur comment les formations politiques se financent-elles à partir de l'étranger. Selon le journaliste et spécialiste de la politique africaine, Antoine Glaser, l'argent de l'étranger, reste un aspect du financement des partis politiques sur lequel les dirigeants sont assez discrets. « Si vous êtes un opposant africain, c'est évident que vous regardez d'abord en Afrique quels sont les gens susceptibles de vous aider. Comme un certain nombre de chefs d'Etat africains aiment bien, pour leur influence, montrer à leurs voisins qu'ils ont une capacité de nuisance, ils peuvent très bien soutenir les oppositions ». ⁷⁵⁴ Toujours selon le même journaliste, dans un passé récent, les généreux donateurs avaient pour nom Félix Houphouët-Boigny, Omar Bongo ou Mouammar Kadhafi, avant de souligner que l'ancien président libyen, Mouammar Kadhafi, était même un spécialiste du trafic d'influence. « Un certain nombre de chefs d'Etat africains savaient très bien que s'ils n'allaient pas faire allégeance chez le Roi des rois, la plupart du temps, ils risquaient

⁷⁵³ L'intitulé du thème : L'argent étant le nerf de la guerre, comment se finance l'action politique ? Par quels mécanismes publics ou privés ?

⁷⁵⁴ Propos d'Antoine Glaser, lors de l'émission *Afrique Economie* de la Radio France Internationale du 19/04/2018, animée par Olivier Rogez. Pour plus de détails, consultez le site : <http://www.rfi.fr/emission/20180419-financement-partis-politiques-serie-45-argent-etrananger> (site consulté le 19/04/2018).

*d'avoir des problèmes avec leurs opposants. Les proches de Kadhafi disaient aux chefs d'État : si vous ne venez pas chercher la valise, je donnerais la valise à votre opposition ! »*⁷⁵⁵, précise Antoine Glaser. Gilles Yabi, le fondateur du groupe de réflexion Wathi, à son tour précise que le financement des partis politiques par des fonds étrangers dénote avant tout, le symptôme du dysfonctionnement démocratique en Afrique. Il va plus loin en soulignant que la pratique reste toujours d'actualité et constitue l'une des zones d'ombre dans la transparence des ressources des formations partisans : *« Une bonne partie, ou une partie importante du financement des partis politiques, justement parce que l'on n'a pas des partis politiques organisés mais plutôt des personnes qui ont des réseaux et des contacts, il est très clair que ce financement des chefs d'État de la région ou d'ailleurs se poursuit. C'est l'un des points où il n'y a pas de transparence. Et là quelles sont les implications sur la capacité d'un dirigeant à exercer la souveraineté du pays, à défendre l'intérêt général du pays lorsqu'il a été entièrement ou largement financé par un chef d'Etat voisin, par exemple... »*.⁷⁵⁶

Fort de ces constats, la mise en place d'un organe indépendant de suivi et de contrôle réguliers des sources de financement des partis politiques maliens et sénégalais demeure plus que jamais une urgence. Pour plus d'efficacité dans la gestion des ressources privées de leurs partis politiques, les législateurs maliens et sénégalais doivent également songer à instituer le poste de mandataire.

Section II : Le recours au mandataire, un passage obligé

Afin de pouvoir surveiller les modalités selon lesquelles les acteurs de la vie politiques financent leurs activités, une obligation s'impose. Il s'agit de l'institutionnalisation du poste d'un mandataire financier au sein des formations politiques. Ainsi, les partis politiques seront tenus de faire appel, pour toutes leurs opérations financières, à un intermédiaire qui est le mandataire qui, à son tour, doit établir des comptes en retraçant l'ensemble de leurs opérations financières. La valeur ajoutée de ce dispositif, pour le renforcement de la transparence dans nos espaces politiques, c'est qu'aucun candidat ne pourra recueillir de fonds et régler les dépenses de sa campagne que par l'intermédiaire d'un mandataire désigné par lui. De même, les partis politiques ne pourront pas, non plus, recevoir de fonds que par ce même intermédiaire. Même si Pierre Mazeau estime que «

⁷⁵⁵ Propos d'Antoine Glaser, Op. Cit. 19/04/2018.

⁷⁵⁶ Propos de Gilles Yabi, lors de l'émission *Afrique Economie* de la Radio France Internationale du 19/04/2018, animée par Olivier Rogez. Pour plus de détails, consultez le site : <http://www.rfi.fr/emission/20180419-financement-partis-politiques-serie-45-argent-etranger> (site consulté le 19/04/2018).

imposer une telle obligation me paraît anormal compte tenu de la liberté totale de candidature»,⁷⁵⁷ la doctrine majoritaire a confirmé que le mandataire financier a un rôle fondamental à jouer dans la gestion transparente des sources de financement des partis politiques. La n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali, et celle n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais, n'ont pas prévu dans leurs dispositifs de contrôle, ce rôle capital d'un mandataire financier. Si le recours à un mandataire reste obligatoire dans certains pays du monde (la France par exemple) pour plus de transparence dans la gestion des dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques, le Mali et le Sénégal font fi de ce principe incontournable et hautement salvateur, pour se fier à des contrôles en aval malgré qu'ils aient montré leurs limites. La difficulté liée au contrôle et surtout à la maîtrise des ressources privées de financement des partis politiques, est en partie liée à l'absence du mandataire financier dans nos dispositifs de contrôle. D'aucuns diront peut-être que comparaison n'est pas raison, mais dans des pays comme la France, le recours à un mandataire financier est une obligation dès lorsqu'il y a une perception de dons.⁷⁵⁸ Et pour cause « *cette obligation est une formalité substantielle à laquelle il ne peut être dérogé nonobstant la bonne foi du candidat ou la modestie de sa campagne. Sa méconnaissance justifie à bon droit le rejet du compte par la Commission.* ». ⁷⁵⁹ H. FAUPIN aborde aussi dans le même sens en précisant que « *l'institution obligatoire du mandataire paraît une bonne chose dans le dispositif législatif du contrôle* ». ⁷⁶⁰

Si le rôle important du mandataire financier fait l'unanimité sous d'autres cieux, il doit avoir la même légitimité au Mali et au Sénégal compte tenu de leurs charges salvatrices (*Paragraphe I*). Il est par ailleurs de notre devoir de nous intéresser également aux conséquences du vide juridico-institutionnel au Mali et au Sénégal relatif au mandataire (*Paragraphe II*). Parce que, dès lors que les leaders politiques ou les candidats eux-mêmes reçoivent directement les dons, legs et libéralités pendant les périodes électorales de la part de leurs souteneurs, la conséquence de cette pratique doit inévitablement être ressentie au Mali et au Sénégal.

⁷⁵⁷ FAUPIN, *Op., Cit.*, p.246.

⁷⁵⁸ A l'exception des communes et cantons de moins de 9 000 habitants.

⁷⁵⁹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 53.

⁷⁶⁰ FAUPIN, *Op., Cit.*, p. 250.

Paragraphe I : Les principales charges d'un mandataire

Au sujet du mandataire, il faut préciser que son choix obéit à un certain nombre de critères.

La désignation du mandataire se fait par déclaration au niveau des autorités compétentes comme les gouverneurs, les préfets, les sous-préfets, les maires... Ainsi, le candidat a la latitude de désigner comme mandataire financier :

- soit une personne physique dénommée *''mandataire financier''* :

Lorsqu'une personne physique est désignée *''mandataire financier''* par un parti ou un candidat, la déclaration est faite à la préfecture, sous-préfecture ou à la mairie du domicile du candidat par le candidat lui-même et par écrit. Cette déclaration doit être accompagnée de l'accord écrit du mandataire désigné. Il est très généralement exigé au candidat de faire tenir un double de ladite déclaration à la Préfecture, la sous-préfecture ou la mairie du département où se trouve la circonscription où il sera candidat. Ces autorités compétentes en informeront à leur tour, le ministère de l'Intérieur. Par mesure de transparence, il est préférable de ne pas choisir comme mandataire financier (personne physique) :

- le candidat lui-même ou en cas de scrutin de liste, un des candidats inscrits sur la liste ;
- l'expert-comptable qui présente le compte de campagne ;
- la conjointe du candidat ou le conjoint de la candidate, dans le cas où il peut exister une confusion de patrimoine.

La déclaration ne fait pas l'objet d'une publication et prend effet le même jour.

- soit une personne morale : une association de financement électoral obéissant aux textes relatifs aux associations au Mali et au Sénégal :

Pour qu'une association puisse jouer pleinement le rôle de mandataire, elle doit être établie et déclarée à la préfecture, sous-préfecture du lieu du siège social. Cette déclaration doit ensuite être publiée au *Journal Officiel* dans le mois. C'est lorsque toutes ces trois conditions seront réunies que l'association bénéficiera de la personnalité juridique et pourra fonctionner utilement. Et de ce fait, la préfecture ou la sous-préfecture va délivrer un récépissé de déclaration permettant l'ouverture du compte bancaire dans un bref délai. La mise en œuvre de ces trois conditions se présente comme suit :

1° Statuts : L'association doit être composée d'au moins deux personnes ayant la capacité civile. Les statuts doivent clairement préciser les limites de son objet social et le caractère temporaire de ladite association. Un exemplaire de ces statuts sera joint au compte de campagne.

2° *Déclaration* : L'association doit être déclarée :

- par écrit, c'est-à-dire une déclaration sur papier libre signée par au moins deux dirigeants de l'association ;
- à la Préfecture ou à la Sous-Préfecture selon les lieux du siège social.

La déclaration est accompagnée de l'accord écrit par le candidat. Après, la Préfecture ou la Sous-Préfecture n'a pas d'autres obligations légales que celles de délivrer un récépissé de la déclaration.⁷⁶¹

3° *Publication* : La déclaration, un mois après, doit faire l'objet d'une insertion au *Journal Officiel*. C'est à partir de cette publication que l'association bénéficiera de la personnalité juridique. Mais il est très généralement admissible que les carnets de "Reçus-Dons" puissent être utilisés à compter de la délivrance du récépissé de la déclaration faite à la fermeture. Au nom de la transparence dans l'échiquier politique au Mali et au Sénégal, un candidat doit en principe faire recours à un mandataire avant de recueillir des fonds pour le financement de sa campagne aux élections générales. Nous faisons allusion aux élections présidentielles, législatives et communales ou partielles.⁷⁶² Mais dans les circonscriptions de moins de 9000 habitants, le recours à un mandataire est inutile. En cas de recours à un mandataire par un candidat, il faut noter que les tâches qui lui seront confiées seront en principe énormes (A). Mais il arrive souvent qu'il y ait des particularités aux principes généraux (B), surtout si dans le déroulement du calendrier du candidat, tout ne se pas comme prévu.

A. Les fonctions du mandataire

Selon H. FAUPIN, « *le mandataire, que ce soit une personne ou une association de financement a, pour l'essentiel, mission de gérer les fonds d'un candidat ou d'un parti* ». ⁷⁶³

Il représente ainsi le candidat auprès des tiers sur le plan de l'engagement des dépenses, puisqu'il est le seul à être habilité à percevoir des fonds et à délivrer des reçus de dons.⁷⁶⁴ Et le rôle et la marge de manœuvre du mandataire sont en principe définis selon les relations contractuelles et le contexte politique, notamment lorsqu'il s'agit de scrutin de liste.⁷⁶⁵ Toutefois, du fait de la

⁷⁶¹ Voir Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.57.

⁷⁶² Il s'agit des circonscriptions d'au moins 9000 habitants.

⁷⁶³ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 248.

⁷⁶⁴ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p.59.

⁷⁶⁵ Il s'agit d'une hypothèse selon laquelle chaque formation politique composant la liste désigne son représentant dans l'association de financement électorale.

responsabilité personnelle du candidat, aussi bien sur le plan juridique, pénal, électoral, que financier, il est indispensable qu'il soit régulièrement tenu informé de l'exécution de ses missions par le mandataire. Mais en cas de refus de communication des éléments au candidat – par le président ou par le trésorier de l'association de financement – ce dernier ne pouvait pas arguer de ce refus pour justifier sa présentation de comptes hors délais.⁷⁶⁶ Mais avec l'évolution du temps, par exception aux principes généraux bancaires et surtout grâce à cet arrêt du Conseil d'État, les candidats peuvent intervenir sur le compte du mandataire pour demander le blocage du compte. Pour expliquer les fonctions d'un mandataire financier, deux éléments doivent être impérativement évoqués. Il s'agit d'une part de la durée et d'autre part de l'objet du mandat. La question de la durée est très complexe en la matière, à en croire H. FAUPIN : « *le mandat s'exerce pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date où l'élection a été acquise, et s'il y a élection partielle ou anticipée à compter de l'évènement qui rend cette élection nécessaire* ». ⁷⁶⁷ Ainsi, les fonctions de l'association et celles du mandataire cessent trois mois après le dépôt du compte de campagne du candidat auprès des autorités compétentes. Le mandataire est chargé de régler toutes les dépenses de campagne d'un candidat. Pendant la période prévue, il reçoit l'intégralité des dons qui lui sont destinés. Pour ce faire, le mandataire financier ou l'association de financement est tenu d'ouvrir un compte bancaire unique qui va retracer l'ensemble des opérations financières réalisées. Pour écarter toute confusion, l'intitulé du compte d'un mandataire (personne physique) doit préciser que son titulaire agit en qualité de mandataire du candidat nommément désigné. Pour les associations de financement, aucune obligation d'une telle nature n'est prévue, même s'il est préférable que les candidats fassent apparaître leur nom dans l'intitulé de l'association ou du compte ouvert. Pendant toute la durée de la mission qui lui est confiée, le mandataire doit obligatoirement tenir des comptes. Pour faciliter tout contrôle, les comptes du mandataire doivent être annexés au compte de campagne du candidat. A ce niveau nous allons préciser que les comptes du mandataire financier et le compte de campagne sont deux éléments de différents registres. Parce que le rôle d'un mandataire de parti consiste exclusivement à recevoir les dons attribués au parti politique auquel ils sont par la suite intégralement versés. Les mandataires ne peuvent pas par exemple payer directement les dépenses relatives au

⁷⁶⁶ CE, 28 déc. 1992, Nicoud, cf. jp. p.85 ; voir Véronique Marmorat, Patrice Cohen-Séat, Jean-Louis Péru: Guide du financement électoral, Editions Dalloz, Paris, 1995, Op. Cit., p.59.

⁷⁶⁷ FAUPIN, Op. Cit., p. 248.

fonctionnement. Ils doivent délivrer des reçus pour les sommes qui ont transité par lui. Pour tous les dons effectués par des personnes morales durant l'année, les mandataires sont également tenus de dresser un état récapitulatif annuel au 31 décembre. Cet état ainsi élaboré doit ensuite être transmis à l'autorité administrative compétente. Il est aussi du devoir du mandataire de réunir l'ensemble des relevés bancaires du compte et fournir un état des recettes et des dépenses par origine et par nature. A cela s'ajoute aussi l'obligation pour les mandataires, de produire des justificatifs tels que les factures, les listes de contributions de personnes physiques.

En termes de responsabilité, il faut souligner que la méconnaissance des règles relatives à l'information des tiers peut engager la responsabilité du mandataire. Au plan civil, les relations du mandataire avec les tiers et le candidat sont régies par les règles générales de la responsabilité civile. Ces fonctions du mandataire ainsi révélées, relativement chargées, constituent le devoir de tout mandataire financier pour assurer la transparence dans la mobilisation et la gestion de fonds privés des formations politiques pour les préparatifs des compétitions électorales.

Mais quid des cas particuliers ?

B. Les cas particuliers

Il est désormais évident que le mandataire financier peut aider les autorités compétentes à assainir l'espace politique malien et sénégalais. Mais des particularités diverses habitent les principes généraux relatifs au mandataire financier que nous venons de mettre en exergue.

La première particularité est relative au mode de nomination du mandataire.

➤ *Il est interdit aux candidats de nommer plusieurs mandataires pour un même candidat :*

Lorsque le Mali et le Sénégal adhèrent à cette idée de l'instauration du poste de mandataire, ils seraient tenus de prescrire dans leur législation, le principe selon lequel un candidat ne peut pas recourir à la fois à une association de financement électoral et à un mandataire financier (personne physique). Selon certains analystes, ce principe a un avantage considérable : « *toutefois, dans la déclaration du compte de campagne, le candidat, par erreur ou par inadvertance, peut inscrire le nom de son trésorier dans la partie du formulaire portant l'indication du mandataire financier et indiquer la dénomination de son association de financement électoral dans celle prévue à cet effet* ». ⁷⁶⁸

➤ *Il est préférable de ne pas nommer un même mandataire financier pour plusieurs candidats :*

⁷⁶⁸ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 56

Pour éviter toute confusion, chaque compte doit traduire la spécificité de la campagne d'un candidat sur le plan comptable. Et selon certains auteurs, cela s'explique sur le plan départemental pour des candidats appartenant à une même fédération exposant des fonds de même nature.⁷⁶⁹ Pourtant, il arrive souvent qu'un seul mandataire soit désigné pour recueillir ces mêmes fonds. Il conviendra de préciser que, toujours selon les mêmes auteurs, les versements s'effectuent sur chaque compte distinct de chaque candidat. Il arrive souvent que trois candidats de trois formations politiques nomment le même mandataire. Cela n'est pas sans conséquence. Parce que la duplication de compte n'étant pas permise, chaque compte doit en principe traduire la spécificité de la campagne d'un candidat sur le plan comptable.⁷⁷⁰ Et « *si une part importante de factures a été prise en charge globalement par le parti à l'échelon départemental (ou national dans certains cas), il reste vrai que chaque candidat adapte les moyens proposés par son parti et ceux dont il dispose personnellement pour élaborer sa campagne. Une partie des dépenses risque donc de ne pas être inscrite au compte de campagne si le candidat ou son mandataire financier sont géographiquement éloignés, spécialement lorsque ledit mandataire gère de nombreux comptes de campagne* », ⁷⁷¹ a précisé la même source.

➤ *Les circonstances qui justifient le changement du mandataire*

Les raisons qui justifient le changement du mandataire sont multiples et variées.

Ainsi, les candidats peuvent changer leur mandataire en cas de fusion de liste ou de changement de candidat tête de liste. Le changement peut intervenir également par suite d'un changement de circonscription électorale du candidat. La troisième possibilité de changement de mandataire a trait à la décision personnelle du candidat. Il faut souligner qu'en cas de succession de mandataires, le blocage du compte unique du premier mandataire jusqu'à la désignation du deuxième mandataire s'impose. Et pour ce faire, le solde (positif ou négatif) du compte du premier mandataire doit être transféré sur le nouveau compte du deuxième mandataire nouvellement désigné ; lequel compte est ouvert spécifiquement à son nom. « *Chaque mandataire établit le compte de sa gestion. Ce dernier a une double finalité :*

- *C'est l'équivalent du bilan comptable remis par le mandataire au candidat en fin de gestion ;*

⁷⁶⁹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 57.

⁷⁷⁰ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 57.

⁷⁷¹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 57.

- *Ce compte est produit à la commission, joint à celui du dernier mandataire incluant lui-même les comptes détaillés du ou des précédents mandataires ».*⁷⁷²

Cela démontre qu'il y a une continuité entre les comptes des mandataires successifs qui interviennent dans le financement de la même campagne électorale.

➤ *La cessation de fonction du mandataire :*

La cessation de fonction du mandataire intervient principalement pour deux raisons fondamentales :

1° Le cas où le candidat ne s'est pas présenté ou a retiré sa candidature dans les délais légaux : même si le compte de campagne est déjà ouvert, le candidat peut renoncer à déposer sa candidature à la dernière minute. Dans de pareilles circonstances, le mandataire ou l'association de financement électorale, qui était déjà choisi (e) cesse ses fonctions à l'expiration du délai de dépôt de candidatures. Cette date serait considérée comme le délai d'exercice des fonctions du mandataire. Mais lorsque le candidat renonce à sa candidature plus tôt, cela peut mettre fin aux fonctions du mandataire avant cette date, par une déclaration écrite auprès de la Préfecture, de la sous-Préfecture...

2° Le cas où le candidat s'est présenté (ou n'a pas retiré sa candidature dans les délais légaux) : Dans ce cas de figure, le mandataire financier cesse ses fonctions (ou l'association de financement est dissoute) de plein droit, trois mois après le dépôt du compte. La cessation des fonctions du mandataire n'est pas sans conséquences. Ainsi, lorsqu'il est volontairement mis fin aux fonctions du mandataire financier ou celles de l'association de financement, le candidat concerné est tenu de respecter la même procédure que pour la désignation et aucune autre formalité n'est imposée. Lorsqu'une dissolution de plein droit de l'association de financement ou en cas de cessation de plein droit des fonctions du mandataire⁷⁷³ aucune publicité particulière ne peut être prévue. Mais dans tous les cas de figure, l'association de financement où le candidat lui-même, doit se prononcer sur la dévolution de l'actif net et procéder à la clôture du compte bancaire, dont la dernière opération doit être le virement du solde excédentaire. Le mandataire financier (personne physique) a aussi l'obligation de remettre au candidat un bilan comptable de son activité afin de permettre à celui-ci de se prononcer utilement sur la dévolution de l'actif.⁷⁷⁴ Voilà en quelques points, les

⁷⁷² Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 57.

⁷⁷³ Selon le cas, à l'expiration du délai de dépôt des candidatures ou trois mois après le dépôt du compte de campagne.

⁷⁷⁴ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 59.

principales fonctions d'un mandataire. Mais du moment où ni le Mali encore moins le Sénégal ne l'a prévu dans ses dispositifs législatifs relatifs au partis politiques, peut-on parler de conséquences de vide juridique sur la vie politique de ces deux pays ?

Paragraphe II : Les conséquences de l'absence d'un mandataire dans les dispositifs malien et sénégalais

Comme précisé plus haut, le manque de contrôle et de maîtrise des dons, legs et libéralités dont bénéficient les partis politiques est l'un des problèmes les plus déterminants dans la gestion de leur financement au Mali comme au Sénégal. En plus de l'inefficacité des organes de contrôle existants, le manque d'un dispositif relatif au poste de mandataire a beaucoup contribué à l'obscurcissement des modes de mobilisation de fonds privés par les partis politiques. Dans les deux pays sous étude, les leaders des partis politiques ont, jusqu'à preuve de contraire, la latitude de recevoir directement des fonds de la part des donateurs. Cette pratique, malgré ses conséquences néfastes contre la transparence dans le financement partisan (tant souhaitée par nos autorités), continue à gagner du terrain devant l'indifférence des autorités compétentes.

Des pays comme le Mali et le Sénégal, particulièrement marqués par la circulation d'une quantité importante de fonds financier par les réseaux informels, il est inadmissible que les leaders politiques ou les candidats aux élections générales, se permettent de prendre de l'argent et de l'encaisser eux-mêmes, avec leurs souteneurs sans passer par un mandataire légalement désigné. La conséquence de cette pratique est qu'elle consolide la position hégémonique des leaders des partis politiques. Dans ces pays – le Mali et le Sénégal – l'essentiel des fonds dédiés aux activités politiques sont récoltés et encaissés par les leaders politiques (président, secrétaire général...). Cette situation leur donne une possibilité de contrôler toutes les ressources dont dispose le parti ; voire les monopoliser. Et les conséquences sont connues : dislocations des partis politiques, patrimonialisation des partis politiques, mise en parenthèse de la démocratie interne des partis politiques, que sais-je encore ? Dans tous les cas de figure, l'absence du rôle d'un mandataire y est pour quelque chose. Au Mali et au Sénégal, du fait du manque de dispositif relatif au rôle du mandataire, les pratiques auxquelles il faut trouver une solution immédiate ont pour nom, l'existence de doubles comptes au nom des partis politiques (A). Les organes de contrôle existant au Mali et au Sénégal n'ont pas permis de mettre fin à cette pratique contraire à l'enjeu du siècle, qui est l'instauration de la transparence dans les espaces politiques. A ce problème il faut ajouter

celui de compte permanent (B), qui ne facilite pas, non plus, aux organes de contrôle, la lutte contre les financements illégaux des partis politiques.

A. L'existence de doubles comptes

Pour que les autorités de contrôle des partis politiques soient efficaces dans leur exercice de contrôle, il faut qu'elles aient la mainmise sur non seulement leurs modes de mobilisation des ressources mais également sur leur compte bancaire. En d'autres termes, il faut que les législateurs maliens comme sénégalais interdisent l'existence du double compte bancaire au nom d'un seul parti politique. Dans nos pays, la pratique la plus courante, consiste à avoir plusieurs comptes bancaires au nom d'un même parti politique. A côté du compte bancaire officiellement déclaré aux autorités compétentes – sur lequel il y a d'ailleurs de moins en moins de transactions financières, il existe un deuxième compte bancaire officieux, très généralement ouvert au nom d'un particulier moins connu du grand public. C'est dans ce dernier compte que l'on constate non seulement les mouvements financiers les plus douteux et les plus illégaux, mais également les plus importants. Ce type de compte est très généralement ouvert, par les partis politiques, au nom d'un opérateur économique, d'un entrepreneur ou au moins de quelqu'un qui ne semble pas s'intéresser « aux choses politiques » dans le but de camoufler ou de dissimuler une partie importante de leurs sources de revenus. Si les montants versés sur le compte officiel du parti sont sous la supervision des organes de contrôle mis en place par les États, ceux transités par les comptes officieux échappent complètement aux regards des contrôleurs, d'où le danger. Les analystes en la matière, abordant dans le même sens, précisent que : « *cette pratique empêcherait l'opération de vérification que permet le compte bancaire unique et contrevient à l'exigence du législateur en matière de publicité des dons* ». ⁷⁷⁵ L'existence du double compte ne permet pas aux organes de contrôle de constater et de contrôler la totalité des dépenses et des recettes surtout lorsque ceux-ci tablent sur le compte officiellement déclaré par le parti politique concerné. C'est pourquoi, certains citoyens s'interrogent sur la raison de l'écart entre les moyens officiellement déclarés et les investissements que font les partis politiques lors des compétitions électorales. Il existe une autre pratique similaire à celle que nous venons tantôt d'évoquer, c'est les caches d'importantes sommes d'argent au domicile de certains leaders politiques. La pratique consiste pour certains leaders politiques de recevoir de l'argent en espèce des donateurs. Les montants ainsi récoltés sont

⁷⁷⁵ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 62.

encaissés et gardés à la maison, souvent sous les lits, avant d'être investis dans des activités politiques au moment voulu. Très généralement, ce sont les fonds les plus importants qui transitent par ce type de réseau totalement informel. Les membres des réseaux de vente des produits illégaux, des groupes de pression illégitimes (défenseurs de l'homosexualité, de mariage entre des personnes de même sexe...), les opérateurs économiques, les responsables de firmes internationales..., privilégient très généralement ce canal pour apporter leur soutien financier conditionnel ou matériel aux leaders politiques. De même, les clauses du contrat et les engagements les plus maladroits sont respectivement définis et pris dans les salons des leaders politiques même s'ils ne vont pas dans le sens de la préservation des intérêts de la Nation. Alors que le contrôle des dons (et leurs avantages) dont bénéficient les partis politiques nécessite en principe, une déclaration exhaustive des donateurs. L'unicité du compte bancaire des partis politiques permet d'examiner si les recettes déclarées ont servi à financer les dépenses déclarées ou constatées, ou si une source de financement occulte ou parallèle n'a pas permis leur prise en charge à travers, bien sûr, l'utilisation des biens publics ou d'autres moyens illégaux. Face à ces constats, les législateurs maliens comme sénégalais sont interpellés afin d'encadrer cette question qui constitue le ventre mou des dispositifs existants en matière de la gestion des sources de financement des partis politiques. En plus des doubles comptes bancaires, la lacune relative au mandataire entretient la permanence des comptes bancaires électoraux des partis politiques.

B. L'existence d'un compte électoral permanent

Si les campagnes électorales se déroulent pendant une durée légale déterminée, ce principe reste salubre pour les partis politiques, ne serait-ce qu'à cause de ses incidences positives sur le coût des campagnes. C'est pourquoi, les comptes de campagne également doivent être soumis à un tel encadrement pour des raisons multiples et variées.

Mais avant d'évoquer ces raisons, précisons quand même que ni la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali, encore moins la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-37 du 12 octobre 1989, ne prévoient une limitation de la durée des comptes électoraux des partis politiques. C'est pourquoi, les formations politiques du Mali comme celles du Sénégal ont la latitude d'ouvrir et de garder de façon permanente leur compte électoral, recevant ainsi des fonds qui échappent à la vigilance des agents de contrôle, parce que très généralement ce sont des comptes non connus par les autorités compétentes auprès desquels sont domiciliés les

fonds les plus malsains. Cette pratique est l'une des causes qui expliquent, en plus des moyens de communication, de transport, de propagande, des infrastructures..., l'augmentation du coût des campagnes électorales. Parce qu'en encaissant ou en économisant des moyens financiers pendant de longues périodes, la lutte farouche que nos décideurs politiques sont appelés à mener contre la prépondérance de l'argent en politique, serait compromise.

Souvent, pour ne pas être en crise de moyens le jour du grand rendez-vous, certains leaders ne se privent pas des moyens de l'État pour relever le défi. Même si d'aucuns estiment que c'est une restriction de leurs moyens d'action, voire de leur liberté de profiter de ce qu'ils ont obtenu personnellement, cette pratique, au même titre que la question du double compte des partis politiques, mérite d'être encadrée rigoureusement par les législateurs pour que les comptes de campagne des partis politiques aient une durée d'existence déterminée et contrôlée.

SECONDE PARTIE :

**LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS
POLITIQUES, UN DEBAT TOUJOURS
INACHEVE AU MALI ET AU SENEGAL**

Rencontré en 2018, voilà le point de vue du Pr Mamoudou GAZIBO au sujet du rapport entre le financement des partis politiques et la gouvernance démocratique : « *Alors, là c'est très variable. Si on prend même les grandes démocraties, il n'y a pas une norme unique. Il y a des pays dans lesquels le financement des partis est totalement libre et quasiment pas encadré. On peut donner autant qu'on veut à un parti politique. Il y a des endroits où c'est strictement encadré, où par exemple même le citoyen ne peut pas donner plus qu'un certain montant. Au Canada par exemple, il y a une limite que chaque personne peut donner à un parti politique. Il y a des situations où on encadre donc les partis politiques pour qu'ils ne soient pas financés par des puissances étrangères ou les entreprises. Parce qu'on veut éviter que les partis politiques soient capturés par des groupes d'intérêt. Donc c'est très variable. Il y a des endroits où le financement est public. Moi, je viens du Niger où quand on a fait la dernière Constitution de 2010, on a proposé un financement public des partis. Donc il y a un pourcentage du budget de l'État qui y est consacré, et réparti selon des règles qui sont à définir en fonction du poids dans l'électorat. Au Québec il y a un système comme ça où chaque voix qu'un parti recueille lui donne un certain montant de financement. Les modalités sont diverses mais à la base, il y a au moins deux idées :*

premièrement, on veut s'assurer que les partis ne soient pas capturés par des groupes.

*Deuxièmement, on veut quand même s'assurer que les partis qui sont essentiels en démocratie et leurs moyens de fonctionner contribuent aux débats démocratiques. Donc de ce point de vue-là, quand on finance publiquement les partis, ce n'est pas juste de l'argent jeté comme ça par la fenêtre, c'est de l'argent donné à des groupes qui sont cruciaux pour que la démocratie puisse bien fonctionner».*⁷⁷⁶ Le Mali et le Sénégal sont deux pays voisins d'un point de vue géographique, historique, culturel, économique voire, politique. Et les premiers mouvements politiques, avant et pour l'indépendance en sont de parfaites illustrations. Les partis comme PAI et SFIO ne sont-ils de bons exemples de ce dénominateur commun ? Mais il n'en est pas de même au sujet du financement des partis politiques. En effet, les textes y afférents sont plus actualisés au Mali qu'au Sénégal qui est à un stade "embryonnaire" sur la question du financement surtout public. Ce système de financement existant au Mali depuis l'an 2000⁷⁷⁷ vise non seulement à contrôler les sources de financement de ses formations politiques mais accorde également à ces dernières un

⁷⁷⁶ Extrait d'entretien du 15/12/2018, avec le Pr Mamoudou GAZIBO, à Dakar, UCAD II, quartier Fann.

⁷⁷⁷ C'est la loi n°00-45 du 7 juillet 2000 portant charte des partis politiques au Mali.

financement public chaque année à hauteur de 0,25% des recettes fiscales⁷⁷⁸. Le financement public des partis politiques, puisque c'est de lui qu'il s'agit, n'a pas encore vu le jour au Sénégal, quoique son débat y soit toujours d'actualité. Ainsi, beaucoup d'études et de réflexions ont été menées dans ce pays sur cette question, mais elles n'ont pas jusque-là suffi à convaincre les décideurs pour y instaurer un système de financement public partisan. A l'issue de quelques années de recherches et d'entretiens au Mali et au Sénégal, nous sommes parvenus à constater que les sénégalais, préoccupés par les débats sur l'opportunité de l'instauration d'un système de financement public des partis (*Titre II*), apprécient, comme beaucoup d'autres maliens d'ailleurs, l'avancée théorique voire, politique du système de financement partisan du Mali. Mais pourtant, malgré ses avancées, une analyse objective nous permet aisément de comprendre qu'il est trop tôt de manifester la victoire (*Titre I*) pour le cas malien. Car, les objectifs qui ont prévalu pour l'instauration du financement public des formations politiques au Mali ne sont toujours pas atteints, après vingt temps (20) ans de « sacrifices budgétaires »⁷⁷⁹. Donc, l'efficacité de l'aide publique accordée aux partis politiques maliens est plus discursive qu'objective.

⁷⁷⁸ Voir article 29 de la charte (2005) des partis politiques du Mali.

⁷⁷⁹ La loi qui institue l'aide publique partisane au maliens date de 2000. Donc, (en 2020), cela fait déjà 20 ans.

TITRE I : La manifestation d'une victoire prématurée au Mali

Selon J.-C. MASCLET, « celui qui s'attache à définir un système de financement public de la vie politique, une seule règle de conduite : tout système doit être adapté à la société qu'il régit ». ⁷⁸⁰

L'écart entre le cadre théorique et la pratique sur cette question de financement public des partis politiques n'est qu'un secret de polichinelle au Mali. Cet extrait d'entretien ci-dessous réalisé avec l'ancien premier ministre et président du parti YELEMA nous en dit plus : **Question** : Est-il possible d'établir un rapport entre le financement des partis politiques et la réussite d'une gouvernance démocratique ? **Réponse** : « A l'état actuel de notre pays, je ne pense pas que le financement des partis politiques ait un impact positif sur la gouvernance démocratique. Dans la mesure où le financement même n'est pas géré de façon efficace. Donc il n'y a pas d'impact positif sur la gouvernance. S'il était géré de telle sorte que l'aide publique aille sur la formation des militants, sur la sensibilisation..., le défi serait relevé. Mais aujourd'hui, ce n'est pas le cas au Mali, il faut le reconnaître ». ⁷⁸¹

L'instauration du financement public direct des partis politiques au Mali est une avancée politique notoire – du moins théoriquement - pour ce pays. Car l'Etat a ouvertement déclenché la lutte contre l'inégalité entre les formations politiques, le financement occulte et l'émiettement des petites formations politiques dans l'espace politique malien. Il est aussi un jalon pour l'égalité de chances et de moyens entre les partis politiques, quelles que soient leurs forces politiques ou leur degré d'implantation sur l'étendue du territoire national. Mais en faisant le parallèle entre le cadre théorique et la réalité du terrain, nous constatons l'existence d'une « *fausse route du financement public direct* » comme le souligne Balmelli. ⁷⁸² C'est pourquoi, il est objectivement difficile de voir l'impact positif de cette aide publique sur le terrain. Le financement public des partis politiques a été instauré au Mali en 2000 par la Loi n°00-045 du 07 juillet 2000 portant Charte des partis politiques. Cela fait des partis politiques maliens, des bénéficiaires d'une aide publique annuelle pendant bientôt dix-neuf ans. Ce sacrifice financier de l'Etat nécessite, en un moment donné, une évaluation rationnelle afin de faire le parallèle entre les résultats obtenus et les objectifs initiaux, surtout lorsqu'il s'agit de deniers publics. Notre étude sur le financement des partis

⁷⁸⁰ Cité par : VETTOVAGLIA, GAUDUSSON, BOURGI, DESOUCHES, MAÏLA, SADA et SALIFOU, *Op. Cit* p.400.

⁷⁸¹ Extrait d'entretien du 24/06/2017 avec l'ancien premier ministre du Mali, et président du parti YELEMA (Moussa MARA), à Hamdalaye ACI, Bamako, dans son cabinet.

⁷⁸² RADI, CERAP, NDI, *Op. Cit.*, p. 69.

politiques au Mali et au Sénégal nous offre donc l'opportunité de faire l'état des lieux du financement public des partis politiques maliens. Les rôles des partis politiques, comme soulignés précédemment, consistent à concourir à l'expression du suffrage conformément aux textes fondamentaux au Mali et au Sénégal. Ainsi, la Constitution du Mali stipule que : « *Les 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 la laïcité de l'Etat* ». ⁷⁸³ Dans la même dynamique, la Charte des partis politiques du Mali stipule à son tour que : « *Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus* ». ⁷⁸⁴ Cela sous-entend que les partis politiques sont appelés à jouer un rôle d'utilités publiques, qui relève normalement de la puissance publique. Certains analystes estiment que : « *le système de financement des partis nous paraît devoir tenir compte de trois contraintes ou impératifs :*

- *être adapté aux ressources disponibles, ou plutôt aux ressources budgétaires qu'il paraît raisonnable et légitime de consacrer à l'aide aux partis dans un pays où l'État est sollicité sur beaucoup de terrains et où la population ne dispose pas dans son ensemble de revenus importants ;*
- *être simple dans ses principes et ses modalités et compréhensibles par le citoyen, pour que celui-ci puisse réellement y voir une garantie démocratique ;*
- *être gérable compte tenu de la capacité administrative et judiciaire mobilisable, ce qui doit conduire à écarter des solutions trop sophistiquées qui représenteraient une lourde charge pour l'administration et les juridictions* ». ⁷⁸⁵

En tenant compte de ces principes et du haut des résultats de nos recherches, et sans surtout verser dans une critique aveugle, nous estimons que l'aide publique telle qu'accordée aux partis politiques maliens a trahi les causes initiales avancées par le législateur malien. Il est, certes, incontestable que le législateur malien a marqué une avancée politique importante en institutionnalisant le financement des partis politiques. Mais cette avancée est malheureusement plus théorique que pratique surtout quand on interroge le bilan. C'est

⁷⁸³ L'article 28 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali.

⁷⁸⁴ Article 2 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁷⁸⁵ VETTOVAGLIA, GAUDUSSON, BOURGI, DESOUCHES, MAÏLA, SADA et SALIFOU, *Op. Cit* p. 400.

pourquoi, toute manifestation d'une quelconque victoire sur cette question ne peut être que prématurée. Et l'analyse d'Abdoulaye Sékou SOW sur la question est très illustrative : « *Il apparaît clairement là une véritable perte de ressources financières de l'État en même temps qu'une incitation réelle à la démagogie, à l'opportunisme politique et à la création d'un système « alimentaire et clientéliste » ; car sans le concours de l'État aucun parti ne peut survivre avec seulement les cotisations et les recettes dues aux cartes de membres, et autres ressources subsidiaires. L'on sait du reste que seuls quelques grands partis peuvent se targuer d'avoir des militants en dehors des membres de leur bureau. Bien plus, pour l'ensemble des partis, les militants ne participent aux meetings et autres activités qu'à condition que leur soient assurés non seulement le transport mais aussi... 'un per diem' »*.⁷⁸⁶ L'inefficacité de l'aide publique partisane malienne s'explique par plusieurs raisons. Au cours de nos entretiens et recherches, les acteurs rencontrés sur le terrain ont de façon unanime mis en cause l'inadaptation du cadre juridico-institutionnel (*Chapitre I*). Cette remarque des acteurs justifie inévitablement le bilan litigieux du financement public des partis politiques au Mali (*Chapitre II*).

⁷⁸⁶ Abdoulaye-Sékou S. l'État démocratique républicain : La problématique de sa construction au Mali, France, Editions Grandvaux, 2008, p.278.

Chapitre I : Le cadre juridico-institutionnel inadapté

Nous entendons par cadre juridico-institutionnel, les dispositifs législatifs et institutionnels qui sont habilités à s'impliquer, directement ou indirectement, dans la gestion de l'aide publique des partis politiques maliens. Il s'agit ici de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali, le Ministère de l'Administration Territoriale, le Ministère des finances, la Section des Comptes de la Cour Suprême, la Délégation générale aux Élections, la Section administrative de la Cour Suprême, le tribunal administratif, le Président de la République⁷⁸⁷...

Ces différentes institutions et cette disposition législative constituent donc le cadre juridico-institutionnel du financement des partis politiques maliens en général et celui du financement public en particulier. Mais l'opérationnalisation de ces dispositifs laisse comprendre aux chercheurs et aux observateurs prudents, qu'ils sont loin d'être à la hauteur des objectifs définis par les plus hautes autorités du pays. Cela pose le problème de la réconciliation entre les textes et les pratiques du terrain. Le Mali a un rythme de révision ou d'ajustement des textes moins lent que celui de l'évolution de notre société en général et celle de nos réalités politiques en particulier.

C'est pourquoi les acteurs rencontrés sur le terrain lors de nos enquêtes n'ont pas manqué de mettre en exergue l'inadaptation du cadre juridico-institutionnel de la gestion du financement partisan. Cette inadaptation s'explique d'une part, par le décalage entre le cadre théorique et la pratique (*Section I*), mais également par le pouvoir discrétionnaire reconnu au président de la République (*Section II*), d'autre part.

Section I : La difficile réconciliation entre les textes et les pratiques

« *Tout le problème du financement des partis politiques du Mali, c'est la non application des textes* »⁷⁸⁸, souligne un militant. L'un des problèmes majeurs des pays africains, comme cela a été souligné plus, est d'abord le manque d'application stricte des textes en vigueur, mais également l'adaptation voire l'actualisation de ceux-ci aux nouveaux contextes socio-politiques. C'est pourquoi, le financement public des partis politiques maliens tarde à renforcer la démocratie et les capacités des partis. Le respect des conditions d'éligibilité, le mode de contrôle des dossiers de partis politiques candidats à l'aide publique sans oublier l'inertie des organes de sanction, constituent les dimensions essentielles sur lesquelles nous nous appuierons pour mettre en relief

⁷⁸⁷ Selon l'article 25 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali, le Président de la République est une institution.

⁷⁸⁸ Extrait d'entretien du 26 juillet 2017 avec le Secrétaire du parti MPLUSRAMATA, à Bamako-Faladjè.

les principaux décalages entre le cadre théorique et la pratique du financement public partisan malien. Ces mêmes dimensions nous serviront de repères pour analyser les vides juridiques liés à cette question de l'aide publique. Nous n'avons pas la prétention de pouvoir dresser une liste exhaustive des problèmes inhérents au financement public partisan au Mali. Notre ambition consiste, au contraire, à souligner les principales lacunes de cette aide publique afin d'interpeler les décideurs du pays afin d'y apporter une réponse adéquate. La conciliation entre la théorie et la pratique a toujours été un défi que les pays de la sous-région en général, et le Mali en particulier ne sont pas parvenus à relever. C'est pourquoi le financement public des partis politiques maliens connaît de nombreux obstacles juridico-institutionnels. En répondant à notre question relative au financement occulte des partis politiques, ce conseiller spécial du président de l'Assemblée nationale du Mali (Issiaka SIDIBE, 5^{ème} législature), non moins universitaire, est très remonté contre les dirigeants du pays : **Question** : Pouvons-nous parler de financements occultes des partis politiques au Mali ? **Réponse** : *« Il n'y a que ça ! Le parti majoritaire est financé par le gouvernement. Et ça c'est occulte. Parce que, les ministres politiques font les missions de leur parti politique avec les moyens de l'Etat. Souvent, même s'ils vont en mission pour le gouvernement, ils en profitent toujours pour faire celle de leur parti politique. Alors qu'il est dit dans nos textes que les véhicules de l'Etat ne doivent pas être utilisés pour des fins personnelles. Mais quel est ce chef de parti qui n'utilise pas le véhicule de l'Etat pour aller au champ ? Ou bien quel est ce fonctionnaire de l'Etat qui n'utilise pas le véhicule de l'Etat pour ses fins personnelles ? Pas seulement les ministres, même les directeurs de services. C'est ça le financement occulte. On devait interdire toutes ces pratiques, mais comme l'Etat est faible, etc. Quand Ibrahim Boubacar KEITA arrivait au pouvoir, il avait essayé de mettre fin à tout ça mais ça s'est terminé en queue de poisson. Les services de contrôle eux-mêmes sont corrompus »*.⁷⁸⁹ Avant de boucler cette partie, il nous semble pertinent d'étaler les différentes étapes par lesquelles les partis politiques doivent obligatoirement passer avant de bénéficier de l'aide publique. Il faut préciser que l'aide publique partisane prévue par la charte des partis politiques du Mali n'est pas obligatoire. En ce sens que, seuls les partis politiques désireux d'en avoir sont appelés à déposer leur dossier de candidature auprès du service compétent. De la date du dépôt des dossiers à l'obtention du subside de l'Etat, la procédure s'avère relativement longue :

⁷⁸⁹Extrait d'entretien du 19/07/2017 avec M. M. S., ancien ministre, actuellement conseiller personnel du président de l'Assemblée nationale du Mali et universitaire, à Bamako, à l'Assemblée nationale.

- *La première étape :*

Elle est essentiellement marquée par le dépôt des dossiers de candidature par les partis politiques. Comme le veut la Charte des partis politiques, « *Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration de dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti* ». ⁷⁹⁰ Les dépôts sont faits, faut-il le préciser, à deux niveaux : au niveau de la Section des Comptes de la Cour Suprême avant le 31 mars de chaque année, et à la DGE. Comme la date de dépôt des dossiers à la DGE n'est pas expressément précisée, cette institution constate quasiment chaque année des retards quant aux dépôts de dossiers.

Les pièces à fournir sont, conformément à l'enjeu, variées. Ainsi :

1. auprès de la Section de Cour Suprême, un cadre d'un parti politique – UDD – nous précisait qu'avant, « *[...] la Section des Comptes de la Cour Suprême demandait seulement les dossiers financiers. Mais maintenant, elle demande tout : le bilan, le compte de gestion, le relevé bancaire, le registre comptable, le registre bancaire, le grand livre, l'inventaire des biens meubles et immeubles, le registre des immobilisations (pour voir si le parti dispose des biens tels que des terrains..., histoire d'évaluer les moyens du parti)* ». ⁷⁹¹

Le rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques (exercice 2015) de la Section des Comptes de la Cour Suprême étant le document officiellement légitime qui permet de constater les éléments constitutifs des dossiers de candidature des partis, donne ces précisions suivantes :

« *La méthodologie adoptée pour la vérification des comptes annuels des partis a consisté à :*

- ✓ *la vérification de l'état d'exécution des recommandations de l'exercice précédent ;*

⁷⁹⁰ Article 27 de la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

⁷⁹¹ Extrait d'entretien du 24/04/2018, avec le permanent (S. D.), chargé des élus et élections du parti UDD (2^{ème} passage), à Bamako-Sogoniko, au siège dudit parti.

- ✓ 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 que définies par la Charte des Partis Politiques ;
 - ✓ la vérification des dépenses conformément aux principes et procédures prescrits par les lois et règlements en vigueur au Mali. ;
 - ✓ la vérification des soldes au 31/12/2015 (compte de gestion, banque et caisse) ;
 - ✓ la vérification de l'état d'inventaire annuel des biens meubles et immeubles sur pièces et sur place;
 - ✓ la formulation de recommandations ;
 - ✓ l'émission de l'opinion de la Section des Comptes ». ⁷⁹²
2. au niveau de la DGE, il faut souligner que dès le début de l'année, « le Ministère des Finances nous communique le montant global accordé à l'aide publique aux partis politiques. Dans notre jargon, on appelle ça, la notification ». ⁷⁹³ Selon toujours le cadre de l'UDD que nous avons tantôt cité, cette structure demande : « le contrat de bail, les preuves de participation aux élections, les statuts et règlements intérieurs des partis, résultats des élections, les preuves de la tenue régulière des instances du parti ». ⁷⁹⁴ Les propos de cet acteur ont été confirmés par le premier responsable de la Section Étude des dossiers de la DGE, lors de notre entretien en 2017 : « les dossiers comprennent la résolution des dernières instances du parti (congrès, conférence nationale...), le contrat de bail du siège du parti, l'attestation bancaire (pour justifier l'existence d'un compte au nom du parti et non au nom d'un membre du parti), le règlement intérieur du parti (pour vérifier si la date qui y est prévue pour la tenue des instances statutaires du parti est respectée) ». ⁷⁹⁵ Une autre information fondamentale consiste à dire que « les dossiers déposés par les partis politiques au niveau de la Section des Comptes de la Cour Suprême restent définitivement là-bas. Mais ces mêmes partis viennent déposer leur dossier à notre (DGE) niveau ». ⁷⁹⁶ Mais il faut préciser que c'est lorsque la DGE reçoit les rapports des comptes certifiés de la part de la Section des Comptes de la Cour

⁷⁹² République du Mali, Cour Suprême du Mali, Section des Comptes. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques. Exercice 2015, décembre 2016, p.10.

⁷⁹³ Extrait d'entretien du 28/9/2017 avec le Général Siaka SANGARE, Délégué général de la DGE, au siège, à Bamako.

⁷⁹⁴ Extrait d'entretien du 24/04/2018, avec le permanent (S. D.), chargé des élus et élections du parti UDD (2^{ème} passage), à Bamako-Sogoniko, au siège dudit parti.

⁷⁹⁵ Entretien(28/09/2017)avec le responsable de la Section Étude des dossiers de la DGE (A.KONATE) à Bamako.

⁷⁹⁶ Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le responsable du Bureau de financement public des partis politiques (S. SAMAKE) de la DGE, au siège de ladite institution, à Bamako.

Suprême, qu'elle se met à son tour au travail : *« la Section des Comptes de la Cour Suprême nous envoie, entre le 1^{er} et le 25 janvier, un rapport détaillé des comptes qui contient la certification de tous les bilans. On prend ce rapport et on regarde les partis dont les comptes sont certifiés.*

*Ensuite on trie parmi les dossiers des partis pour sélectionner les partis concernés avant d'écarter les dossiers des autres partis. Il n'y a pas de délai officiel pour le dépôt des dossiers de candidature auprès de la DGE. C'est pourquoi, très généralement, on appelle les partis politiques à partir du mois d'avril ou mai, pour leur demander de venir déposer leur dossier en fixant une date limite ».*⁷⁹⁷

Pour cette phase, le ministère de l'Administration territoriale joue un rôle central non seulement pour les partis politiques mais également et surtout pour la DGE et la Section des Comptes de la Cour Suprême. Parce qu'il est appelé à mettre à la disposition de chacune de ces trois entités, les données officielles dont elles ont besoin. Cet extrait d'entretien avec un cadre de la DGAT nous en dit plus : *« La DGE nous demande de dresser la liste des partis politiques qui ont participé aux élections ou qui ont des représentants au niveau de l'Assemblée nationale. Et nous faisons ce travail pour la DGE, et notre tâche s'arrête là. Après les élections des conseillers communaux du 20 novembre 2016, comme il y avait un financement public des partis politiques en vue, certains partis étaient venus nous demander une attestation de participation auxdites élections. Et la DGAT leur a délivré cette attestation, comme elle continue de la leur délivrer d'ailleurs. Dans cette attestation, nous précisons l'élection à laquelle le parti concerné a participé. Par exemple, si le parti n'a participé qu'à l'élection des conseillers communaux, ou a participé à toutes les élections, on les précise dans l'attestation ».*⁷⁹⁸ Ces propos ont été confirmés par les agents de la DGE lors de nos passages dans ladite structure pour des entretiens.⁷⁹⁹ De même, la Section des Comptes de la Cour Suprême sollicite chaque année, le répertoire actualisé des partis politiques officiellement reconnus par l'État comme d'autres informations supplémentaires indispensables pour son contrôle.

⁷⁹⁷ Extrait d'entretien du 28/09/2017 avec le responsable de la Section Étude des dossiers de la DGE (A. KONATE), au siège de la DGE, à Bamako.

⁷⁹⁸ Extrait d'entretien du 05/09/2017 avec DIAMOUTENE, Division Affaires politiques de la DGA, dans son bureau, au Ministère de l'Administration territoriale.

⁷⁹⁹ « Le délégué général écrit au Ministère de l'Administration territoriale pour qu'il nous fournisse les listes globales des partis qui ont participé aux élections, qui ont des députés, qui ont tenu leurs instances statutaires (car c'est le ministère de l'Administration territoriale qui autorise ces dernières, histoire de sécuriser les participants) » ; extrait d'entretien du 28/09/2017 avec D. Koïta, Responsable de la Section Répartition de l'aide publique aux partis politiques de la DGE, au siège de l'institution à Bamako, Mali.

Dès lors que les partis politiques, candidats à l'aide publique, déposent leur dossier à la Section des Comptes de la Cour Suprême et à la DGE et que ces deux institutions soient en possession de tous les documents dont elles ont besoin, la première étape est bouclée.

- *La deuxième étape :*

Cette phase a trait au contrôle proprement dit. Ainsi, la Section des Comptes de la Cour Suprême analyse les différents dossiers des partis politiques sur la base des éléments précédemment cités. Parlant d'abord de la Section des Comptes de la Cour Suprême, son travail se déroule en deux phases : La première phase consiste, pour les conseillers de cette Section, à étudier étant dans leurs bureaux, les dossiers déposés par les partis politiques: *« une fois que ces comptes sont déposés, le président de la Section des Comptes fait la répartition des comptes entre les différents conseillers. Il s'agit des conseillers de la chambre de vérification, car ça entre dans leurs missions. Ces conseillers sont appuyés par nos assistants-vérificateurs »*.⁸⁰⁰ Et la seconde phase, c'est la descente des conseillers de ladite section sur le terrain pour constater l'effectivité des informations que les partis politiques ont fournies dans leur dossier. Après cette phase, un rapport intermédiaire est produit pour chaque parti politique ayant déposé un dossier. Ce rapport est ensuite envoyé à chaque parti politique pour observation : *« les conseillers font un premier rapport que nous appelons un rapport provisoire qu'on envoie aux partis politiques pour observation. Par exemple nous pouvons dire à un parti politique que dans sa comptabilité, tel élément n'est pas totalement justifié ou telle pièce ne doit pas être mise à tel niveau. Et on attend la réaction du parti politique. Si le parti concerné nous donne des éléments de réponse – mais qui ne peuvent pas être de nouvelles pièces, parce que là on entre dans une histoire de rattrapage – qui ne mettent pas en cause les documents fondamentaux que nous avons reçus initialement, nous procédons à la correction et nous enlevons nos observations. Puis les conseillers se réunissent en séance ordinaire, en délibération, et nous procédons à un Arrêt dans lequel nous précisons que les comptes de tel parti ont satisfait à la vérification. Donc la Section des Comptes prend la délibération en prenant les noms des conseillers présents, le président qui porte la parole, le greffier en chef. Ça c'est le rapport final, et on l'envoie au Ministère de l'Administration territoriale et à la DGE. Et c'est sur la base de ce rapport que la DGE procède à d'autres vérifications. Voilà comment le travail se fait. Donc il y a deux rapports : un rapport provisoire*

⁸⁰⁰ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec A. SOW, conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako, dans la cour de ladite Section.

qui est fait sur la base de la première vérification, et qui est envoyé aux partis politiques pour qu'ils réagissent. Souvent dans ce rapport provisoire, on peut dire à certains partis politiques qu'on n'a pas d'observations ».⁸⁰¹ Pour ce qui est de la DGE, cette deuxième étape commence par la réception du rapport définitif de la Section des Comptes de la Cour Suprême : « après étude des dossiers plus le rapport de la Section des Comptes de la Cour Suprême, nous pouvons dire que tel ou tel parti politique peut bénéficier de l'aide publique ou pas. Ainsi, le nombre des partis bénéficiaires, le montant de l'aide publique, les conseillers communaux, les députés (hommes et femmes), étant connus, on procède au calcul ».⁸⁰²

- La troisième étape :

Elle porte essentiellement sur les signatures et les répartitions de l'aide publique partisane.

Et « Depuis 2002, après avoir fini, nous envoyons directement le dossier au ministère de l'Administration territoriale qui, à son tour l'achemine au Conseil des ministres. Mais bien avant cette date, on l'envoyait directement à la présidence car, le Général (feu) Kafougouna KONE était le Délégué général et ministre de l'Administration territoriale à la fois », ⁸⁰³ nous précise le Général Siaka SANGARE, responsable de la DGE. Toujours selon les cadres de la DGE, « après le décret pris en Conseil des ministres, le secrétariat général du gouvernement envoie à la DGE une copie du décret. Et une fois arrivé à notre niveau, nous y joignons les états de paiement (engagements) avant de l'envoyer au Trésor pour les virements. Sur les états de paiement il y a les noms des partis, leur banque et leur numéro bancaire. Le Trésor à son tour, fait le virement dans les 72 heures. Maintenant, les traitements dépendent d'une banque à une autre ».⁸⁰⁴

Après ce bref survole sur les principales étapes du traitement des dossiers des partis intéressés par l'aide publique, nous devons souligner qu'en plus des vides juridiques dont souffre l'aide publique accordée aux partis politiques (*Paragraphe II*), les dispositifs en vigueur ne sont pas, non plus, exempts de reproches (*Paragraphe I*). L'amélioration des contraintes qui seront soulignées permettra au système de financement public des partis politiques maliens de devenir un cadre juridico-institutionnel plus moderne et adapté pour relever le défi de la gouvernance démocratique.

⁸⁰¹ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec A. SOW, conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako.

⁸⁰² Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le responsable du Bureau de financement public des partis politiques (S. SAMAKE) de la DGE, au siège de ladite institution, à Bamako.

⁸⁰³ Extrait d'entretien du 28/9/2017 avec le Général Siaka SANGARE, Délégué général de la DGE, au siège, à Bamako.

⁸⁰⁴ Extrait d'entretien du 28/09/2017 avec le responsable de la Section Répartition de l'aide publique aux partis politiques de la DGE (D. KOÏTA), au siège de ladite institution, à Bamako.

Paragraphe I : Les contraintes relatives aux dispositifs existants

Les difficultés que connaît l'aide publique aux partis politiques maliens sont de deux ordres. Il y a d'une part, les contraintes relatives aux dispositifs existants, et d'autre part les vides juridiques.

Les dispositifs existants, contrairement aux vides juridiques, renvoient aux lacunes juridiques et institutionnelles que connaît la Charte des partis politiques du Mali, dans sa gestion de l'aide publique accordée aux partis politiques. Dans cette partie, il est question donc de mettre en lumière les difficultés du financement public des partis qui s'expliquent par l'inadaptation des textes et mécanismes de contrôle déjà existants. Le système de financement des partis politiques maliens a noté une avancée notable du moins théoriquement. Depuis les années 2000, le législateur malien a jugé utile d'institutionnaliser le financement des partis politiques maliens. Les objectifs qui étaient au centre de la préoccupation du législateur avaient pour nom, la moralisation de l'espace politique, l'égalité de chances entre les acteurs politiques sur le terrain voire, la sécurisation de l'arène politique malienne. Cela passait inévitablement par l'encadrement non seulement des sources de financement des formations partisans, mais également par l'octroi d'une aide publique à elles ; du fait du rôle d'utilité publique qu'elles sont appelées à jouer. C'est dans cette dynamique que l'Etat malien accorde depuis 2000, du moins officiellement et légalement, une aide publique aux partis politiques qui parviennent à répondre aux exigences de la Charte en vigueur. La volonté politique ainsi manifestée à travers la charte a été saluée par non seulement les maliens mais également tous les pays de la sous-région qui ont estimé que c'était une avancée politiquement notoire pour la consolidation de la démocratie. Mais cet engouement a été écourté par la mise en œuvre du texte, parce que la conciliation de l'esprit de la Charte avec la réalité du terrain politique reste toujours un défi à relever. Si les partis politiques estiment que les textes en vigueur sont trop

rigoureux pour être respectés⁸⁰⁵ strictement⁸⁰⁶, ceux qui sont chargés de la mise en œuvre de la Loi pensent, à leur tour que, les formations politiques ne sont pas de bonne foi. Cette situation, dans laquelle chacun tire la couverture de son côté, dénote des difficultés d'opérationnalisation de la Charte des partis politiques, surtout dans son volet financement public. Ces contraintes justifient le désenchantement de certains maliens qui souhaitent ainsi l'arrêt immédiat du financement public des partis politiques. Ainsi lors de notre entretien avec le Pr Issa N'DIAYE en 2017 à Bamako, cet universitaire et ancien ministre du Mali précisait qu'il n'est pas favorable au financement public des partis politiques pour des raisons diverses : **Question** : Selon vous le Mali doit-il continuer à accorder l'aide publique aux partis politiques ? **Réponse** : « *Moi personnellement je ne suis pas dans le fond favorable au financement public des partis politiques. Parce que d'abord, il faut des critères fixes pour que les partis politiques puissent en bénéficier, supprimant la part fixe qui suscite la multiplication des partis. Ensuite, les financements qui ont été accordés, moi je n'ai pas vu l'impact en termes de renforcement de capacités aussi bien au niveau des partis politiques même que des organes dirigeants. Donc l'impact du financement public ne se fait pas sentir au niveau des partis politiques quant à la qualité de leur programme, quant à la qualité des débats à l'intérieur des partis, quant à la formation des ressources humaines au niveau des partis* ». ⁸⁰⁷

Un cadre d'un autre parti politique, le MIRIA, aborde dans le même sens que l'universitaire en discréditant le bienfondé de l'aide publique accordée aux partis politiques. Et pour cause, cette aide constitue le nœud et le point de départ de la corruption que connaît notre administration

⁸⁰⁵ **Question** : Quelles sont les lacunes de la Charte des partis politiques en vigueur au Mali ?

Réponse : « C'est le fait de demander aux partis politiques de justifier toutes leurs dépenses ; même les prix de cola donnés aux chefs de village par les partis politiques lors de leurs tournées à l'intérieur du pays. Oui, quand on allège trop aussi, d'autres partis politiques vont en abuser en disant qu'ils ont tous investi (l'aide publique) dans des cas pareils pour pouvoir justifier leur bilan ; mais il y a quand même quelques efforts à fournir car dans un parti, ce n'est pas comme dans une société commerciale où il faut tout justifier. Parce qu'au niveau des partis politiques, on gère aussi le social. Il faut que cette spécificité soit prise en compte. Par exemple, si un parti politique n'a que l'aide publique dans son compte, s'il donne 10 000F CFA à un chef de village, les contrôleurs peuvent s'en rendre compte. Et le parti doit obligatoirement les justifier ; ce qui serait impossible car le chef de village ne te donne pas un reçu à cause du geste symbolique de 10 000F CFA ». Extrait d'entretien du 13/07/2017, avec un cadre du parti, MIRIA, et ancien ministre de l'équipement, de l'habitat et du transport pendant le pouvoir de l'ancien président Alpha Oumar KONARE, au siège dudit parti à Bamako, Hamdallaye.

⁸⁰⁶ « Notre parti politique a, une fois été victime d'un problème de justification de 100 000F CFA. Et nous avons perdu le financement public à cause de ça. Ce montant avait été donné à la famille d'une défunte, (qui est celle de la présidente du parti), décédée par suite d'un accident. La Section des Comptes de la Cour Suprême nous dit qu'il fallait, à défaut d'un reçu, prendre le numéro de la décision et le faire signer par le trésorier et par deux autres personnes pour justifier ». Extrait d'entretien du 26 juillet 2017, avec Bocar DOUMBIA, secrétaire (permanent) du parti MPLUS RAMATA, Bamako, Faladjè.

⁸⁰⁷ Entretien du 27/12/2017 à Bamako-Faladjè- avec le Pr Issa N'DIAYE, ancien ministre et universitaire à la retraite.

centrale. Notre extrait d'entretien nous en dit plus : **Question** : Le quota de 0,25% des recettes fiscales accordées aux partis politiques vous semble-t-il suffisant ? **Réponse** : « Je le trouve suffisant, et pour le moment il (Etat) peut s'arrêter à ce niveau. D'ailleurs moi personnellement - et là je parle en mon nom propre, donc ça n'engage pas notre parti politique – je suis contre le financement public des partis politiques. Il y a des partis politiques qui ont beaucoup de députés sans s'investir plus que ceux qui n'en ont pas. Seul l'argent qui compte aujourd'hui, sur le terrain politique. Il n'y a plus d'éthique ni d'honneur. Tout le monde veut avoir de l'argent tout de suite et beaucoup. C'est pourquoi, seuls les partis politiques qui ont beaucoup d'argent qui fraudent en donnant des billets de banque à ces citoyens-là. Sur cette base, je peux même dire que nous sommes des criminels car nous achetons la voix de nos parents. Cet achat de conscience est plus grave lorsque vous avez des bailleurs au sein de votre parti politique. Parce qu'eux, ils n'ont besoin que de leurs intérêts quand leur candidat arrive au pouvoir. Mais sans le financement public, tous les partis politiques seraient sur un même pied d'égalité et se contenteraient de leurs cotisations, dons etc., qui sont les principales sources de financement historiques des partis politiques ».⁸⁰⁸ Si l'ancien ministre (SIDIBE) conteste l'aide publique à titre individuel sans engager son parti (MIRIA), le parti FAD quant à lui a refusé catégoriquement cette aide publique. Car selon son président, toutes les formations politiques doivent en principe être en mesure de se prendre en charge : **Question** : Quels sont les problèmes que vous constatez sur le mode de financement public des partis politiques du Mali ? **Réponse** : « En fait, la question du financement des partis politiques est aujourd'hui une problématique de tous les partis politiques en République du Mali. Ce financement qui, normalement, devait être fait par les militants, ne l'est pas. Ce que l'on constate, c'est souvent les premiers responsables qui mettent la main à la poche pour financer la plupart des activités du parti (conférences de presse, points de presse, rencontres avec les structures de base du parti politique, location du siège...). Le Gouvernement de la République du Mali a, depuis un certain nombre d'années, un programme de financement des partis politiques basé sur un certain nombre de critères. Mais personnellement je suis opposé à ce financement public des partis politiques parce que, j'estime personnellement que ce n'est pas à un gouvernement de financer un parti politique. Les maigres ressources des contribuables maliens doivent être destinées à assurer la survie du pays, à assurer le plein emploi, à assurer leur système

⁸⁰⁸ Extrait d'entretien du 13/07/2017, avec un cadre du parti, MIRIA, ancien ministre de l'équipement, de l'habitat et du transport, au siège dudit parti à Bamako, Hamdallaye.

de santé, à assurer un bon système éducatif, à assurer la formation des jeunes en milieu urbain ou rural. Pour moi l'argent du contribuable ne doit pas permettre de financer un parti politique qui est un instrument de conquête du pouvoir. Donc pour nous, ce n'est pas acceptable, c'est ce qui fait que la formation politique que je préside actuellement – le FAD – n'a jamais concouru, n'a jamais déposé ses dossiers pour avoir le financement public des partis politiques et nous ne le ferons pas. Parce que ce n'est pas notre conviction. Peut-être certains diront que ce financement est conditionné à l'obtention des élus locaux ou nationaux, ce qui n'est pas vrai parce que le texte dit que tous les partis politiques sont éligibles. C'est le montant qui varie en fonction du nombre d'élus voire du fonctionnement même du parti ».⁸⁰⁹ Toujours selon le même acteur, « la question financière est déterminante dans la survie d'un parti politique au Mali. Parce que nous n'avons pas cette culture qui permet aux militants de financer les partis politiques. Donc, nous nous sommes inscrits dans une dynamique où nous allons procéder à des sensibilisations générales de nos structures de base, de nos adhérents ; pour qu'ils comprennent que le parti politique ne leur appartient que lorsqu'ils se battent pour sa survie et ses valeurs. Et les conférences de presse, les activités du parti, doivent être financées par les militants. Cette question de finance en général, entraîne, de mon point de vue, la personnification des partis politiques au Mali. C'est-à-dire soit le président, le secrétaire général ou quelques vice-présidents qui mettent la main à la poche pour financer les activités du parti. Et du coup, le parti devient leur propriété personnelle. Et je pense que la question de finance joue un rôle déterminant dans ça. Nous, nous pensons qu'il faut développer de nouvelles approches pour que les partis politiques puissent s'autofinancer.

Et pour cela, nous sommes en train de développer un système en demandant à chaque comité villageois de cotiser pour acheter un veau. Et ce veau sera entretenu et nourri pendant cinq ans, qui correspond à la durée du mandat du président ou des députés. Ainsi, chaque comité villageois, pour financer les campagnes des élections présidentielles et législatives, pourra vendre ce désormais taureau et mettre l'argent dans la caisse du parti afin de financer les campagnes électorales. Nous allons demander donc à chaque comité d'acheter des veaux de 40 000 à 50 000F CFA. Et je pense que cela est une façon d'innover et je suis en train de travailler sur ce programme que nous allons lancer bientôt, pour que notre parti puisse s'autofinancer. Cela nous permettra d'être en phase avec les grands principes de la gouvernance au sein des partis politiques ».⁸¹⁰

⁸⁰⁹ Extrait d'entretien du 15/01/2018 avec le président du FAD, au siège du parti à Sébénicoro.

⁸¹⁰ Extrait d'entretien du 15/01/2018 avec le président du FAD, au siège du parti à Sébénicoro.

Question : Les partis politiques maliens concourent à l'expression du suffrage et sont investis de rôle d'utilités publiques. Dès lors, n'est-il pas normal qu'ils soient financés ? Quels sont les reproches que vous faites au système de financement public des partis politiques ?

Réponse : « Oui, vous savez, au Mali il existe près de deux-cents (200) partis politiques. Si tous ces partis politiques doivent être financés, on ne finira pas avec les partis politiques ; tous les jours il y aura un nouveau parti politique. Et c'est la caisse publique qui en pâtira. Donc, nous estimons que nous ne sommes pas encore arrivés à ce stade. Les moyens de l'État doivent être investis dans la sécurité, la défense, l'éducation. La démocratie n'est pas un luxe mais un principe. Et quand on crée un parti politique, c'est pour défendre des valeurs, des positions. On doit donc se donner tous les moyens pour défendre les valeurs et positions que l'on veut défendre.

Maintenant, si c'est l'Etat, le contribuable malien, qui doit financer les partis politiques, pour nous ce n'est pas juste. Et très généralement, ce sont les partis au pouvoir qui se taillent la part du lion. Quand l'ADEMA/PASJ était au pouvoir, la part importante de l'aide publique revenait à elle. Et maintenant c'est le RPM. Donc, le financement public est devenu la vache laitière du parti au pouvoir. Et les autres partis n'ont que trois, cinq ou six millions. Mais en toute vérité, est-ce qu'avec cinq ou six millions, on peut former les militants ? Est-ce qu'on peut faire des missions à l'intérieur du pays ? Ce que nous reprochons au système de financement, c'est le manque d'objectivité. Le nombre d'élus locaux et communaux qui constituent l'un des critères déterminants, tout ça, c'est en faveur du parti au pouvoir. Alors que tout le monde sait comment ça se gagne au Mali ». ⁸¹¹ L'aide publique qui a suscité tant d'espoirs chez les maliens dans un passé proche, est donc décriée aujourd'hui du fait de son inefficacité objective. La gestion de l'aide publique accordée aux partis politiques maliens connaît fondamentalement deux obstacles. Il s'agit d'une part, des difficultés liées aux critères d'éligibilité (A) et d'autre part, celles relatives au fonds public lui-même (B). L'analyse de ces deux aspects nous permettra de comprendre une partie essentielle des difficultés liées au financement public des partis politiques maliens.

A. Les obstacles relatifs aux critères d'éligibilité

Nous entendons par critères d'éligibilité, les principes ou modalités que le législateur a définis comme conditions *sine qua non* sans le respect desquelles aucune formation politique ne peut bénéficier de l'aide publique. Ces critères d'éligibilité ont été définis par le législateur malien dans

⁸¹¹ Extrait d'entretien du 15/01/2018 avec le président du FAD, au siège du parti à Sébénicoro, Bamako.

la Charte des partis politiques de 2005. Contrairement aux idées reçues, tous les partis politiques officiellement reconnus par l'Etat malien ne bénéficient pas de l'aide publique.

La Charte exige tout d'abord aux partis politiques maliens le dépôt de leurs comptes annuels auprès de la Section des Comptes de la Cour Suprême qui procédera, à son tour, à la vérification de ceux-ci avant de produire un rapport : *« les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti »*.⁸¹² Selon 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 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 au plus tard le 31 mars de chaque année ;*
- justifier dans les conditions prévues à l'article 27, d'un 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 bilan par tout parti politique entraîne la perte du droit au financement public pour l'année suivante, sans préjudice de poursuites judiciaires ».⁸¹³ Le législateur n'a pas manqué de définir une clé de répartition de l'aide publique dans la Charte des partis politiques du

⁸¹² Article 27 de la Loi 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁸¹³ Article 30 de la loi n°05-045 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques au Mali.

Mali. Ainsi, lorsque les partis politiques sont déclarés éligibles, le montant global à partager est réparti comme suit : « *Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'État inscrite au budget de l'État à raison de 0,25 % des recettes fiscales. Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions :*

- *une première fraction égale à 15 % des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales ;*
 - *une deuxième fraction égale à 40 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés ;*
 - *une troisième fraction égale à 35 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux.*
 - *une quatrième fraction égale à 10 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales. Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles ».*
- Ces trois articles de la Charte de 2005 constituent le socle principal des critères d'éligibilité à l'aide publique des partis politiques. Même si à la première lecture, ces trois articles semblent être bien élaborés et bien conçus, leur mise en œuvre stricte explique l'essentiel des difficultés liées à la gestion de l'aide publique. Mais avant de pouvoir déposer leurs comptes annuels avant le 31 mars, les différentes formations politiques font à l'interne des exercices extrêmement minutieux, sous peine de voir leur compte rejeté par le Section des Comptes de la Cour Suprême. Si certains partis politiques, à en croire les conseillers de la Section des Comptes de la Cour Suprême, ont du mal à respecter le délai du 31 mars, la non maîtrise du *Manuel* est le problème le plus important auquel les partis candidats à l'aide publique, sont confrontés. Il s'agit d'un guide élaboré par les autorités compétentes et mis à la disposition des partis politiques pour les aider à constituer le dossier de candidature à l'aide publique. Ce guide, faut-il le rappeler, existe en deux versions. La première version a été élaborée par la Section des Comptes de la Cour Suprême en 2005⁸¹⁴ et la seconde par le Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales en partenariat avec la Délégation

⁸¹⁴ Manuel à l'usage des responsables des partis politiques : REPUBLIQUE DU MALI, UN PEUPLE-UN BUT-UNE FOI ; Cour Suprême, Section des Comptes, Bamako, mai 2005.

Générale aux Élections (DGE) en 2008.⁸¹⁵ Cette double version du manuel de contrôle pose, certes, problème. Mais ce problème a plus trait au problème d'ordre institutionnel qu'aux problèmes relatifs à la maîtrise du *Manuel* dans la mesure où le contenu de chacune de ces deux versions ne se contredit pas. Ces deux manuels ont pour objet principal de faciliter aux partis politiques maliens la maîtrise des techniques relatives à la présentation de leurs comptes, à en croire l'ancien président de la Section des Comptes de la Cour Suprême : « *dans le souci de réaffirmer sa disponibilité pour toute assistance en rapport avec sa mission d'institution chargée de la vérification des Comptes des partis politiques, la Section des Comptes propose, à l'intention des autorités compétentes, le présent manuel destiné aux responsables des Partis Politiques. Ce manuel vise, d'une part à faciliter la compréhension et l'application de la loi, et d'autre part, à permettre l'harmonisation de la présentation des comptes des partis politiques. Il se veut un document de travail simple et pratique. Il reprend, dans un langage clair, certaines dispositions de la Charte des partis politiques et fournit des exemples pour une meilleure compréhension. Il indique les procédures à suivre en matière d'encaissement des ressources, de leur utilisation et de leur comptabilisation. Il propose des formulaires pour servir de supports à l'élaboration des comptes annuels. J'invite donc les partis politiques à se référer à cet outil pour la reddition de leurs comptes annuels* ».⁸¹⁶

Au sujet du manuel, le Général Siaka SANKARE, (le responsable de la DGE) a abordé, lui aussi, dans le même sens lors de l'entretien qu'il nous a accordé : « *Au départ, les partis politiques avaient des problèmes car ils ne comprenaient pas les critères à respecter lors de la constitution de leur dossier, d'où l'élaboration du MANUEL* ».⁸¹⁷ Même si l'utilité de ce manuel ne souffre d'aucune contestation, force est de constater que les leaders des partis ne le maîtrisent pas toujours.

➤ *La non-maîtrise du Manuel*

Le Manuel à l'usage des responsables des partis politiques est un document dont la maîtrise est incontournable pour tout parti politique qui souhaite bénéficier de l'aide publique. Car, en plus de la Charte des partis politiques, il donne assez de détails supplémentaires concernant les conduites à tenir lorsqu'il s'agit de constituer le dossier de la candidature à l'aide publique. La non-maîtrise de ce manuel s'explique par plusieurs raisons parmi lesquelles il y a au premier plan, le manque

⁸¹⁵ République du mali, manuel pour la tenue des comptes des partis politiques : Bamako, mars 2008 ; Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales/Délégation Générale aux Élections.

⁸¹⁶ Propos d'un ancien président de la Section des Comptes de la Cour Suprême, tirés du Manuel à l'usage des responsables des partis politiques, Op. Cit., P. 3.

⁸¹⁷ Extrait d'entretien du 28/09/2017 à Bamako au siège de la DGE, avec le Délégué général, le Général S. SANKARE.

de formation et de sensibilisation des leaders partisans par les autorités compétentes. A cette raison s'ajoute le manque de personnes qualifiées. C'est pour quoi, la Section des Comptes de la Cour Suprême ne manque pas de mentionner ce problème de maîtrise du manuel dans certaines de ces recommandations : *« Au regard des insuffisances constatées dans la présentation des états financiers, la Cour recommande :*

- *la diffusion du manuel pour la tenue des comptes des partis politiques ;*
- *l'information et la formation des responsables des partis politiques sur les dispositions de la Charte des partis politiques ;*
- *la formation des comptables et responsables politiques chargés des finances à la tenue du manuel ;*
- *l'élaboration d'une nomenclature des dépenses ou à défaut définir un compte d'emploi pour le financement public ;*

- *la production par les partis politiques des pièces justificatives régulières de recettes et de dépenses ».*⁸¹⁸ Au cours de nos entretiens avec les partis politiques maliens, lorsqu'il s'agissait de citer les critères les plus difficiles à respecter (parmi tous les critères d'éligibilité), ils nous ont majoritairement répondu que c'est la justification et/ou l'équilibre des comptes. Il faut souligner que la Section des Comptes de la Cour Suprême doit rejeter le compte d'un parti politique à cause d'une différence de 5 francs CFA, dans la présentation du bilan. Et le parti MPLUS RAMATA nous donne un cas plus illustratif : *« notre parti politique a été victime d'un problème de justification de 100.000F CFA. Ce montant avait été donné à la famille de la présidente du parti qui avait perdu un de ses membres par suite d'un accident. Et dans le dossier que nous avons envoyé à la Section des Comptes de la Cour Suprême, nous avons signalé que ce montant a été dépensé lors d'un décès. Mais la Section des Comptes de la Cour Suprême n'a pas reconnu notre manière de signaler la destination dudit montant. Car pour la Section des Comptes, à défaut d'avoir un reçu, il fallait prendre le numéro de la décision et le joindre aux autres pièces parce qu'il est impossible de donner 100 000F CFA à quelqu'un sans qu'une décision ne soit prise par la direction du parti ».*⁸¹⁹ Mais sur la même question, les contrôleurs de la Section des Comptes de la Cour Suprême ont un avis divergent : **Question :** Lors de mes entretiens avec certains partis politiques maliens, certains d'entre eux ont estimé que les contrôleurs de la Section des Comptes,

⁸¹⁸ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une foi. Cour Suprême/ Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques. Exercice 2010 ; décembre 2011, p.354.

⁸¹⁹ Entretien du 26/07/2017 avec le permanent du parti MPLUS RAMATA (B. DOUMBIA), à Bamako-Faladjé au siège.

dont vous faites partie, sont souvent trop rigoureux. Parce que lorsqu'un militant ou sympathisant perd un proche et que les partis donnent à sa famille endeuillée une somme symbolique, la Section des Comptes de la Cour Suprême leur demande un reçu, ce qui est impossible dans le contexte social malien. En tant que conseiller et contrôleur de ladite Section, que pensez-vous de ce reproche ? **Réponse :** « *En fait cela ne doit pas poser un problème. Par exemple, le président du parti qui va faire ce geste ou le secrétaire général ou le secrétaire politique, peut faire une décharge et attester en précisant que le parti a octroyé cent mille francs (100 000F) CFA à la famille du militant qui est décédé, par exemple. Mais pas nécessairement par la famille endeuillée ! Il est facile de donner 100 000F, ce n'est pas grave. Mais ce qui préoccupe la Section des Comptes de la Cour Suprême, c'est la traçabilité des dépenses. Parce que l'aide publique qui est accordée aux partis politiques est un fonds public. Et le social ne peut pas primer sur le judiciaire.*

*Mais les partis politiques peuvent trouver toujours des solutions à ce genre de situation s'ils sont de bonne volonté. Sinon le président sur l'honneur peut faire une attestation en précisant que : suite au décès du papa d'un de nos militants, le parti a octroyé cent mille francs (100 000F) CFA ; et signée par le président ou par le secrétaire et autres, ça fait foi. Mais eux (partis politiques), ne font pas ça. Ils écrivent au contraire sur un bout de papier en précisant que tel montant a été donné à telle famille lors du décès de telle personne, sans aucune pièce justificative. En fait, les partis politiques nous font un mauvais procès ».*⁸²⁰ Cela oblige les formations partisans à justifier l'origine et la destination de tout le montant encaissé au cours de l'année précédente. La non maîtrise de ce Manuel pousse certaines formations politiques à recruter des comptables ou autres experts extérieurs afin de pouvoir présenter à l'organe de contrôle, un document exempt de tout reproche. C'est pourquoi, la Section des Comptes de la Cour Suprême dans son rapport de novembre 2013-partie recommandation- préconisait : « *l'organisation de séminaires de formation à l'endroit des responsables des Partis Politiques par les trois structures chargées du suivi de leurs Activités (le Ministère de l'Administration Territoriale, la Délégation Générale aux Élections et la Section des Comptes sur la charte et le manuel de vérification des Partis Politiques ».*⁸²¹ Pour l'exercice 2014, les raisons avancées par le Section des Comptes de la Cour Suprême pour rejeter les comptes des six partis politiques déclarés non éligibles, se présentent comme suit : « *Le résultat*

⁸²⁰ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec monsieur A. S., conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako, Centre commercial, dans son bureau.

⁸²¹ Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012. République du Mali, Cour Suprême du Mali, Section des Comptes, novembre 2013, p. 292.

des travaux a permis de certifier les comptes de cinquante-six (56) Partis Politiques sur les soixante-deux (62) comptes reçus. Les principales raisons de la non-certification des comptes des six (6) Partis politiques sont :

- la non-tenue d'une comptabilité régulière et un inventaire des biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- la non production de compte de gestion et des annexes obligatoires conformément au manuel ;
- l'absence et/ou l'insuffisance de pièces justificatives des recettes et des dépenses ;

- la non-exécution partielle ou totale des recommandations issues de la précédente vérification ». ⁸²² Ces principales raisons évoquées par la Section des Comptes de la Cour Suprême expliquent quasiment la non-maîtrise du MANUEL par les responsables des partis politiques. Mais le dernier point portant sur les recommandations, peut être interprété sous deux angles : soit les partis concernés ne savaient pas qu'il fallait prendre impérativement en compte les recommandations formulées sur les vérifications précédentes, ce qui soulèverait encore la question de la non-maîtrise du MANUEL, soit inadvertance. Et ce même rapport de recommander : « La formation continue des responsables des Partis Politiques par les structures suscitées en vue du renforcement de leurs capacités ». ⁸²³ Et cet extrait ci-dessous de l'entretien que nous avons eu avec un conseiller de la Section des Comptes de la Cour Suprême nous édifie suffisamment sur la question : **Question** : En lisant le bilan d'un parti politique, vous avez parlé d'impôt. N'est-ce pas, les partis politiques ne doivent pas payer d'impôts sauf pour des cas d'activités lucratives ?

Réponse : « Oui c'est vrai, ils ne doivent pas payer d'impôts sauf s'ils mènent des activités lucratives. C'est pourquoi, vous voyez que sur la colonne de l'IMPOT on voit zéro. On a prévu la colonne mais pour les partis politiques qui mèneraient des activités lucratives. Mais il y en a qui mettent quelque chose sur cette colonne par erreur. Par exemple, quand les gens se déplacent à l'intérieur du pays, certains partis politiques mettent les frais de péage sur la colonne réservée aux impôts, pensant que c'est de l'impôt. Alors qu'ils devraient mettre ces frais de péage dans la rubrique "AUTRES CHARGES" ou dans la rubrique "TRANSPORT". Il y a un problème de compréhension ». ⁸²⁴ A ce problème de maîtrise du manuel, un conseiller de la Section des Comptes

⁸²² Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques. Exercice 2014, République du Mali, Cour Suprême du Mali, Section des Comptes, décembre 2015, p. 346.

⁸²³ Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques. Exercice 2014, Op. Cit., p. 347.

⁸²⁴ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec monsieur A. S., conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako, Centre commercial, dans son bureau.

de la Cour Suprême a ajouté une autre limite : « *La faute, à notre avis, la plus importante et qui doit être rapidement corrigée, c'est que dans le manuel on n'a pas indiqué comment ce financement public doit être utilisé. Il y a trois grandes rubriques pour l'utilisation de ces fonds publics par les partis politiques, selon nos constats : le poste achat, le poste transport et la charge du personnel. Donc, nous notre recommandation est de préciser les domaines dans lesquels l'aide publique doit être investie. Le financement public est fait surtout pour des missions de sensibilisation à l'intention des militants. Mais eux ils l'utilisent dans leur fonctionnement, est-ce que vous voyez ? Ils peuvent le faire aujourd'hui parce qu'aucune loi n'interdit ça. Ils ont leurs fonds et ils l'utilisent comme ils veulent. Ils font des missions pour aller à l'extérieur en se donnant des frais de mission sur la base des taux très élevés. Nous pensons qu'il faut encadrer tout ça car c'est l'argent du contribuable* ». ⁸²⁵ En plus de la non-maîtrise du manuel, nous constatons des pratiques de corruption dans le processus de contrôle.

➤ *La corruption dans le processus de contrôle*

Lorsque les partis politiques déposent leur dossier à la Section des Comptes de la Cour Suprême avant le 31 mars, les agents de cet organe de contrôle descendent sur le terrain pour vérifier la véracité des informations contenues dans les différents dossiers qui sont déjà déposés à leur niveau. Pour la première phase de l'étude, si les dossiers des partis sont étudiés par les agents de cet organe de contrôle étant dans leur bureau, les contrôleurs sont tenus après cette phase, de descendre sur le terrain pour vérifier les biens meubles et immeubles que les partis politiques ont déclarés être en leur possession. Cette descente permet aux contrôleurs de la Section des Comptes d'entrer en contact avec les partis politiques. Et le résultat de cette phase est extrêmement important car il permet de confirmer ou d'infirmer les informations contenues dans les dossiers. En cas de contradictions, le parti politique concerné perd le financement. Ou bien, lorsqu'un parti politique sait pertinemment que son bilan n'est pas équilibré ou justifié, c'est l'occasion pour lui de redresser le tir ; à en croire certains de nos sources d'informations. Dans cet ordre d'idée, lors de notre entretien avec l'universitaire malien, B. F., celui-ci a souligné que la corruption n'est pas à exclure dans le processus de contrôle des dossiers des partis comme précisé dans sa réponse à notre question : **Question** : A propos de l'aide publique, quels reproches faites-vous aux organes de contrôle ? **Réponse** : «...il y a un autre problème aussi qu'il faut forcément souligner, c'est la

⁸²⁵ Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec monsieur A. S., conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako, Centre commercial, dans son bureau.

*corruption. Les partis politiques payent de l'argent à la Section des Comptes de la Cour Suprême pour pouvoir valider leur compte. Et cela est connu de tout le monde ».*⁸²⁶ Un autre acteur que nous avons rencontré au Conseil malien pour le Dialogue Interpartis et la Démocratie (CMDID) en 2018, a confirmé les propos de l'universitaire en répondant à la même question : *« Il faut quand même savoir que les contrôleurs de la Sections des Comptes de la Cour Suprême sont corrompus. Je me rappelle, au cours d'une de nos rencontres d'échange avec les partis politiques, j'ai eu à parler du financement public des partis politiques. A la fin de la rencontre, un représentant d'un nouveau parti politique, dénommé PACP, se dirige vers moi en me demandant de lui expliquer davantage le financement public dont je venais de parler. Parce qu'il n'était pas, selon lui, informé de l'existence d'une aide publique au nom des partis politiques au Mali. Donc je lui ai expliqué en détail ce qu'est l'aide publique, les conditions à remplir pour en bénéficier, et comment monter les dossiers, etc. Et comme c'était un nouveau parti politique, je lui ai demandé d'entrer en contact avec les partis qui ont assez d'expériences pour la constitution des dossiers. Et le monsieur est allé chercher un politicien bien expérimenté en montage des dossiers moyennant rémunération. Cet homme supposé être expérimenté lui dit en partant, que son travail seul ne suffit pas pour bénéficier de l'aide publique. Et comme seconde étape, il dit : quand les agents de la Cour Suprême arrivent, il faudrait leur donner quelque chose (argent). Quand les contrôleurs sont venus au siège du parti pour le contrôle, les responsables dudit parti leur ont donné "quelque chose"⁸²⁷ comme demandé. Et logiquement, le parti a bénéficié de l'aide publique de 2016 ».*⁸²⁸

Au niveau de la DGE également notre entretien a révélé que la corruption dans le processus de contrôle de cet organe n'est pas à exclure. Ainsi, un haut cadre de cette institution a mis à notre disposition une confidence qu'un leader politique lui a confiée en privé : *« En refusant de leur donner dix millions, nous avons perdu trois cents millions. Cela montre que la Section des Comptes de la Cour Suprême prend de l'argent avec les partis politiques ».*⁸²⁹ Mais en écoutant les conseillers de la Section des Comptes de la Cour Suprême, nous nous rendons compte qu'ils ont un discours plutôt rassurant, comme le prouve cet extrait d'entretien : *« Nous avons assez de problèmes avec certains responsables de parti politique. Ils pensent que c'est le fait de faire des influences ou de taper sur la table qui va obliger la Section des Comptes de la Cour Suprême à*

⁸²⁶ Extrait d'entretien du 23/11/2017 à Bamako, Baco-Djicoroni (Golf), avec l'universitaire B. F.

⁸²⁷ C'est-à-dire, de l'argent.

⁸²⁸ Extrait d'entretien du 12/01/2018 au CMDID, à Bamako-Lafiabougou, au siège de la fondation, avec I. B.

⁸²⁹ Entretien du 28/09/2017 à Bamako au siège de la DGE, avec le Délégué Général (S. S.).

*certifier leur compte. Alors que ce n'est pas ça. Des fois, on a des problèmes avec des responsables des partis qui essayent de mettre des pressions sur nous à travers des institutions supérieures à nous, même si leur comptabilité n'est pas bonne. Mais ça ne marche pas avec nous parce que, la Section des Comptes, c'est la Cour Suprême. Et même si vous nous amenez au tribunal pour ça, ça finira ici à la Cour Suprême. Et puis, la majorité des conseillers, depuis longtemps jusqu'à aujourd'hui, ont fait preuve d'une grande moralité. Parce que, avec les hommes politiques-là, à la moindre erreur, ils vont gâter nos noms. C'est pourquoi, à commencer par nos prédécesseurs jusque chez nous, personnellement, je n'ai jamais entendu qu'un conseiller aurait pris de l'argent. Tu n'oseras même pas parce que c'est par suite d'une délibération que les comptes sont certifiés, donc une seule personne ne peut pas certifier le compte d'un parti politique. Les cadres de la Section se méfient beaucoup des leaders politiques aussi ».*⁸³⁰

➤ *Le conflit de compétence entre la DGE et la Section des Comptes de la Cour Suprême*

La gestion du financement des partis politiques mobilise beaucoup plus d'institutions dans le contrôle des pièces des partis politiques candidats à l'aide publique, que dans la répartition du fonds qui leur est alloué. Cette multitude d'institutions dans la gestion de la question de l'aide publique n'est pas sans conséquences. Ainsi, des structures de contrôle comme la Section des Comptes de la Cour Suprême et la DGE se retrouvent dans un conflit de compétence dans le cadre de l'exécution de leurs tâches respectives. Ce conflit de compétence a été souligné à plusieurs reprises par les acteurs que nous avons rencontrés lors de nos entretiens : « *La Section des Comptes de la Cour Suprême ne doit s'occuper que des comptes des partis politiques, lors de ses contrôles. Mais elle ne doit pas vérifier l'existence des sièges des partis, la participation des partis politiques aux élections...car ça relève de la compétence de la DGE. Elle étend son contrôle sur ces aspects car les partis politiques leur donnent de l'argent. C'est pourquoi, nous avons écrit au premier ministre sur cette question parce que nous relevons de la primature.* ».⁸³¹ Toujours à la DGE, le responsable du Bureau de F.P.M., aborde dans le même sens : « *La Section des Comptes de la Cour Suprême n'est pas habilitée à étudier les autres dossiers des partis politiques. Elle ne doit s'intéresser qu'aux comptes des partis. L'étude des dossiers relève de la DGE* ». ⁸³² **Question :** La Section des Comptes peut-elle contrôler les comptes des partis politiques sans étudier les autres

⁸³⁰Extrait d'entretien du 14/08/2017 avec A.SOW,conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako,dans son bureau.

⁸³¹ Extrait d'entretien du 28/09/2017 à Bamako au siège de la DGE, Op. Cit.

⁸³² Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le responsable du Bureau de F.P.M (S. SAMAKE), à Bamako AU siège.

dossiers ? **Réponse :** « Pour vérifier le compte d'un parti politique par exemple, la Section des Comptes de la Cour Suprême n'a pas besoin de lui demander une attestation de participation à une élection ». ⁸³³

- Les partis politiques les moins nécessiteux devenant de plus en plus bénéficiaires de l'aide publique partisane.

La Charte des partis politiques maliens précise que « Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25 % des recettes fiscales. Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions :

- une première fraction égale à 15 % des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales ;
 - une deuxième fraction égale à 40 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés ;
 - une troisième fraction égale à 35 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux.
 - une quatrième fraction égale à 10 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales. Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles ». ⁸³⁴
- Chacune de ces quatre fractions sont en faveur des partis politiques ayant suffisamment de moyens, c'est-à-dire, le parti au pouvoir et/ou ceux de la mouvance présidentielle. La participation à une élection à un coût car, elle nécessite tout d'abord des moyens financiers : la caution à payer ou les frais de campagne. Cette participation exige également des moyens matériels. Face à ces multiples exigences, beaucoup de partis politiques maliens préfèrent soutenir d'autres candidats en créant une coalition, et cela pendant plusieurs années électorales de suite. Cela sous-entend que certaines formations politiques n'ont pas les moyens nécessaires pour participer aux élections. A côté de ces partis politiques financièrement démunis se trouvent des formations politiques relativement puissantes disposant des capacités financières et matérielles importantes pour affronter tout type de rendez-vous électoraux. Cette capacité est très généralement liée à leur proximité avec le pouvoir, même si

⁸³³ Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le responsable du Bureau de F.P.M (S. SAMAKE), à Bamako AU siège.

⁸³⁴ Article 29 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

d'autres y font exception. La corrélation qui existe entre les moyens dont dispose un parti politique et les résultats qu'il gagne étant positive, les formations politiques qui ont assez de moyens brillent, en défaveur des partis moins nantis, lors des consultations électorales.

Pourtant, l'article 29 de la Charte montre clairement que les meilleures fractions sont celles qui sont relatives au nombre des députés et celui des conseillers communaux ensuite viennent la fraction de la gente féminine.⁸³⁵ La seule fraction qui prône l'égalité de chances entre les formations politiques, est celle de 15%. Mais là aussi, comme elle est à partager entre tous les partis qui ont participé aux élections, la part qui revient à chaque parti reste inévitablement moindre car, plus les bénéficiaires sont nombreux, plus la part de chacun est revue à la baisse. Dès lors, tout parti politique qui ne dispose pas de moyens conséquents est mal parti pour avoir des élus lors des compétitions électorales. C'est pourquoi, quasiment chaque année, après chaque répartition de l'aide publique partisane, on se rend compte que le parti au pouvoir se taille toujours "la part du lion", comme le confirme ce président du parti FAD : « *Et très généralement, ce sont les partis au pouvoir qui se taillent la part du lion. Quand l'ADEMA/PASJ⁸³⁶ était au pouvoir, la part importante de l'aide publique revenait à elle. Et maintenant c'est le RPM.⁸³⁷ Donc, le financement public est devenu la vache laitière du parti au pouvoir. Et les autres partis n'ont que trois, cinq ou six millions. Mais en toute vérité, est-ce qu'avec cinq ou six millions, on peut former les militants ? Est-ce qu'on peut faire de missions à l'intérieur du pays ?* ».⁸³⁸

Est-ce là la raison qui explique le manque d'engouement des partis politiques à déposer leur dossier à la Section des Comptes afin de bénéficier de l'aide publique ?

Dans tous les cas de figure, ce n'est un secret pour personne que plus de la majorité des partis politiques maliens officiellement reconnus par le Ministère de l'Administration territoriale, ne participent pas à la compétition de l'aide publique en déposant leur dossier à la Section des Comptes. Cela est d'autant plus vrai que la Section des Comptes de la Cour suprême en a fait une recommandation dans un de ses rapports : « *Aussi d'une manière générale, la juridiction*

⁸³⁵ Il faut préciser à ce niveau que la candidature féminine coûte plus cher à un parti politique que celle masculine, du fait de sa faiblesse physique naturelle ou tout simplement parce qu'elle ne peut pas faire une semaine d'affilée sur le terrain pour battre campagne sans se replier en famille comme le font les hommes. Alors que le repli engendre d'autres coûts supplémentaires. C'est donc une candidature qui n'est pas à la portée de tous les partis politiques, surtout ceux qui sont en manque de moyens.

⁸³⁶ Soulignons que l'ADEMA/PASJ est le parti dont était issu l'ancien président, Alpha O KONARE (de 1992 à 2002).

⁸³⁷ Le RPM est le parti politique du Président actuel (2020), Ibrahim Boubacar KEITA.

⁸³⁸ Extrait d'entretien du 15/01/2018 avec le président du FAD, au siège du parti à Sébénicoro, Bamako.

financière a remarqué : [...] l'absence d'engouement des Partis Politiques pour l'aide financière de l'État vu leur nombre (46 Partis Politiques sur 138 en 2012 ; 47 Partis Politiques sur 133 en 2011) ». ⁸³⁹ Ainsi, quelques données sur le nombre des partis politiques ayant postulé pour l'aide publique par rapport à ceux officiellement créés, sans oublier les partis qui l'ont perdu, est la suivante :

-En 2002, selon le Rapport annuel de la Section des Comptes de la Cour Suprême, sur les 87 partis politiques officiellement créés, seuls 55 ont déposé leur dossier de candidature à la Section des Comptes de la Cour Suprême pour l'obtention de l'aide publique : « Au titre de l'exercice sous contrôle, la Section des Comptes a reçu les comptes annuels de cinquante-cinq (55) partis politiques sur quatre-vingt-sept (87) enregistrés auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales comme l'indique la lettre n°1344/MATCL-DNI du 18 Juin 2002 dudit Département ». ⁸⁴⁰

-Selon la Section des Comptes de la Cour Suprême, « Pour l'année 2003, la Section des Comptes de la Cour Suprême a reçu les comptes annuels de cinquante-six (56) partis politiques sur quatre-vingt-seize (96) partis politiques enregistrés auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ». ⁸⁴¹

-En 2004, sur le 99 partis politiques légalement créés, seuls 54 ont déposé leur dossier auprès de l'organe de contrôle, comme le précise le rapport de la Cour Suprême : « Pour l'année 2004, la Section des Comptes de la Cour Suprême a reçu les comptes annuels de cinquante-quatre (54) partis politiques sur quatre-vingt-dix-neuf (99) partis politiques enregistrés auprès du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales ». ⁸⁴²

-Pour l'exercice 2012, seuls 47 partis politiques sur 133 en 2011 ont manifesté leur intérêt. ⁸⁴³

⁸³⁹ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012, novembre 2013, p.290.

⁸⁴⁰ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, Exercice 2002, mai 2004, p.5.

⁸⁴¹ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2003, février 2005, p.268

⁸⁴² République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2004, décembre 2005, p.256.

⁸⁴³ « À la suite de la vérification, les comptes de trente-huit (38) Partis politiques ont été certifiés réguliers et sincères. Quant aux autres Partis au nombre de huit (8), leurs comptes n'ont pas été certifiés réguliers et sincères pour les motifs suivants :

- la non-tenue d'une comptabilité régulière ;

-Selon toujours le même organe de contrôle, « *Au titre de l'exercice 2013 cinquante –huit (58) partis politiques sur cent-soixante-cinq (165) enregistrés au Ministère chargé de l'administration territoriale (soit 35,15%) ont déposé leurs comptes annuels. Après examen des cinquante-huit (58) comptes, quarante-sept (47) ont été certifiés réguliers et sincères et onze (11) ne l'ont pas été, principalement pour les raisons suivantes :*

- *la non production de compte de gestion et des annexes obligatoires conformément au manuel ;*
- *l'absence et/ou l'insuffisance de pièces justificatives des recettes et des dépenses ;*
- *la non-exécution partielle ou totale des recommandations issues de la précédente vérification ».*⁸⁴⁴

En 2014, sur 174 partis politiques légalement existants, seuls 62 ont déposé leur dossier à la Cour Suprême.⁸⁴⁵ En 2015 également ce même constat d'écart entre les partis politiques existants et ceux ayant déposé leur dossier reste incontestable, à en croire le rapport de la Cour Suprême : « *Les travaux de vérification de la Section des Comptes au titre de l'année 2015 ont porté sur l'examen de comptes de soixante-quatre (64) sur 182 partis enregistrés au niveau du Ministère chargé de l'Administration Territoriale en 2015. Le résultat des travaux a permis de certifier les comptes de soixante-deux (62) partis politiques. Les principales raisons de la non-certification des comptes des deux (2) partis politiques sont :*

- la non tenue d'une comptabilité régulière et un inventaire des biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;

- la non production de certains documents obligatoires tels que les annexes prévues dans le manuel y afférent ;
- l'absence ou l'insuffisance des pièces justificatives des recettes et des dépenses ;
- la non-exécution des recommandations faites lors de la vérification précédente. Voir, République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012, novembre 2013, p.290.

⁸⁴⁴ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, p.398 à 399.

⁸⁴⁵ « Les travaux de vérification de la Section des Comptes au titre de l'année 2014 a porté sur l'examen et l'analyse des comptes de soixante-deux (62) partis ayant déposé leurs comptes au 31 décembre 2015 sur 174 partis enregistrés au niveau du Ministère chargé de l'Administration Territoriale en 2014. Le résultat des travaux a permis de certifier les comptes de cinquante-six (56) Partis Politiques sur les soixante-deux (62) comptes reçus. Les principales raisons de la non-certification des comptes des six (6) Partis politiques sont :

- la non-tenue d'une comptabilité régulière et un inventaire des biens meubles et immeubles conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur ;
- la non production de compte de gestion et des annexes obligatoires conformément au manuel ;
- l'absence et/ou l'insuffisance de pièces justificatives des recettes et des dépenses ;
- la non-exécution partielle ou totale des recommandations issues de la précédente vérification ». Voir, République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2014, décembre 2015, p.346.

- la non production de compte de gestion et des annexes obligatoires conformément au manuel;
- l'absence et/ou l'insuffisance de pièces justificatives des recettes et des dépenses ;
- la non-exécution des recommandations issues de la précédente vérification ».⁸⁴⁶

Les raisons de ces écarts entre les partis politiques officiellement créés et ceux qui postulent pour l'aide publique sont entre autres : le rejet de l'idée du financement public par certains partis, la difficulté de respecter les exigences relatives à l'aide publique imposées de la Charte (surtout quand on sait que certains partis politiques n'ont pas de siège digne de son nom ou qu'ils ne parviennent pas à tenir dans les délais, leurs instances statutaires). A ces raisons, il faut ajouter aussi la rigueur du délai dans lequel il faut déposer les dossiers à la Section des Comptes de la Cour Suprême. Parce que selon l'article 30 de la Charte des partis, les formations partisans doivent tenir un inventaire annuel des biens meubles et immeubles et présenter les comptes annuels à la Section des comptes de la Cour suprême au plus tard le 31 mars de chaque année.

➤ *La tenue des instances statutaires contestables*

Le Mali ne disposant d'aucun moyen de contrôle efficace pour vérifier la sincérité de la tenue des instances statutaires, les formations politiques disposent d'assez de marge de manœuvre pour soit sursoir à cet engagement statutaire soit de le bâcler. C'est pourquoi, un cadre de la DGE recommande l'association de cette institution à l'organisation de ces instances statutaires comme le démontre cet extrait d'entretien : « *La tenue des instances statutaires aussi, souvent nous avons l'impression que les partis politiques la font de façon fictive ou bien avec seulement quelques membres du Bureau national. Donc la sincérité de la tenue de ces instances est contestable souvent. C'est pourquoi, quand ils veulent organiser leur congrès ou leur assemblée générale, nous recommandons à ce que les partis politiques nous envoient une invitation avant la date pour que nous assistions* ».⁸⁴⁷

➤ *L'existence des comptes bancaires parallèles des partis politiques*

Cela n'est un secret pour personne que les partis politiques disposent de plusieurs comptes bancaires: le compte officiellement créé au nom du parti pour répondre aux exigences administratives et celui détenu à titre individuel par le président du parti, par un groupe très restreint des membres du Bureau national ou par une personne intermédiaire ; maintenu très loin du regard des organes de contrôle. C'est dans ce compte que les dons non déclarés au Ministère

⁸⁴⁶ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une Foi. Cour Suprême du Mali, Section des Comptes : Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2015, décembre 2016, p.413.

⁸⁴⁷ Extrait d'entretien du 28/09/2017 avec le responsable de la Section Étude de Dossiers de financement public de la DGE, (A. K.), à Bamako au siège de la DGE.

de l'Administration Territoriale, ainsi que les financements occultes ou illégaux sont versés. Cette pratique frauduleuse des dirigeants des formations politiques biaise sérieusement le contrôle de la Section des Comptes de la Cour Suprême dans son contrôle car, toutes les transactions menées sur le second compte lui échappent totalement.

➤ *La justification des provenances des ressources et leur utilisation, erronées*

Les différents comptes dont disposent les partis politiques n'étant pas maîtrisés par les organes de contrôle, la fiabilité de toute justification de provenance et ou de destination des ressources des formations politiques maliennes reste discutable voire contestable. Cet état de fait constitue l'une des raisons qui expliquent le grand écart existant entre les ressources déclarées aux organes de contrôle et les dépenses effectuées lors des périodes électorales. Et la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali semble avoir compris cela. C'est pourquoi dans son rapport annuel de l'exercice 2013, elle remarque « *qu'en 2013 il y a eu des élections présidentielles et législatives. Cependant, les comptes de gestion des partis ne reflètent pas la réalité des activités menées* ». ⁸⁴⁸

➤ *La Charte contrarie-t-elle la Constitution du 25 février 1992 ?*

La Charte des partis politiques de 2005 stipule dans son article 29, alinéa 4 que : « *une quatrième fraction égale à 10 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales* ». ⁸⁴⁹ Cet article fait ainsi des femmes élues une catégorie supérieure et particulière, si l'on fait surtout le parallèle avec leurs collègues hommes élus. Ces avantages politiques que la Charte des partis politiques accorde aux femmes, peut-être d'aucuns nous parleront d'une discrimination positive, ne se justifient que sur la base d'une discrimination basée sur le sexe. Mais pourtant, le texte fondamental du Mali stipule dans son article 2 que : « *Tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée* ». ⁸⁵⁰ Les lacunes du financement public des partis politiques maliens ne se résument pas aux seuls problèmes relatifs aux critères d'éligibilité car, la gestion même du fonds public octroyé aux partis politiques reste problématique.

⁸⁴⁸ République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, p.399.

⁸⁴⁹ Article 29, alinéa 4 de la Loi 05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁸⁵⁰ Article 2 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali, qui est la Constitution en vigueur.

B. Les difficultés liées à l'usage du fonds d'aide publique

L'aide publique aux partis politiques, comme soulignée plus haut, est un soutien que l'État malien accorde aux formations politiques pour les aider à supporter une partie de leur charge dans l'accomplissement de leurs charges constitutionnelles.⁸⁵¹ L'article 28 de la Constitution du 25 février 1992 garantit le bienfondé de l'aide publique accordée aux partis politiques en ces termes : *« Les 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 la laïcité de l'Etat »*. Les partis politiques remplissent ainsi, 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. C'est pourquoi, chaque année l'État alloue une somme conséquente aux partis politiques. Au sein de certains partis, cette aide constitue la ressource principale, comme le souligne cet extrait d'entretien avec un conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali : *« Presque la totalité de ces partis politiques vivent grâce au financement de l'État. Le financement public représente plus de 80% des ressources des partis politiques. Donc ces partis vivent sur le dos de l'État, ce qui n'est pas une très bonne chose parce que le financement de l'État doit venir en complément. Même les grands partis politiques comme l'ADEMA/PASJ, l'URD, le RPM tout, tout... »*.⁸⁵² Toutefois il se trouve que la puissance publique puise cette aide publique dans le fonds commun de tous les citoyens maliens c'est pourquoi l'obligation d'une gestion rationnelle de ce fonds s'impose avec acuité. Mais force est de constater que le denier public n'est pas traité dans ce sens par les acteurs concernés que sont les partis politiques (bénéficiaire) et l'État lui-même. Il serait prétentieux de notre part de nous lancer dans une aventure consistant à tâter toutes les difficultés ayant trait au partage de ce que nous appelons ici le fonds public, encore moins à l'usage qui en est fait par les acteurs concernés. Il s'agit plutôt, dans cette partie, de mettre en exergue les principales difficultés suscitées par la méthode de partage de l'aide publique et surtout par l'usage qui en est fait par les partis politiques bénéficiaires. Dès lors, du haut des

⁸⁵¹ L'article 2 de la Charte stipule que : « Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Les partis politiques ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus ».

⁸⁵² Entretien du 14/08/2017 avec A. S., conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako, dans son bureau.

résultats de nos recherches, nous sommes en mesure de préciser les problèmes saillants de la répartition et l'usage de l'aide publique :

➤ *L'utilisation de l'aide publique à d'autres fins*

L'aide publique constitue, pour certains partis politiques, la seule source de revenus. Et à défaut de pouvoir convaincre leurs militants à payer correctement leur cotisation, certaines formations politiques s'arrangent chaque année à bénéficier de cette aide pour faire face aux charges quotidiennes, ne serait-ce que la fraction de 15% prévue par l'article 29 de la Charte en vigueur. C'est pourquoi, ce Conseiller de la Section administrative de la Cour Suprême du Mali n'a pas été tendre avec cette catégorie de partis : « *Si certains partis politiques ne peuvent pas mobiliser autre chose que le financement public, ça veut dire qu'ils n'ont même pas leur raison d'être. C'est comme un chômeur qui se contente de la subvention de l'État sans chercher du travail* ». ⁸⁵³

Les leaders de certains partis politiques, profitant de l'absence de la démocratie interne au sein de leur parti politique, n'hésitent pas à détourner le fonds de l'aide publique pour d'autres fins. Ainsi, l'essentiel du fonds initialement destiné à financer les activités du parti bénéficiaire est détourné pour être investi soit dans leurs charges familiales ou personnelles. Le rapport annuel de vérification de la Section des Comptes de la Cour Suprême, exercice 2012 a constaté que l'aide financière est utilisée « [...] *à d'autres fins que la vocation de formation et de sensibilisation des militants, d'éducation civique des citoyens et des dirigeants appelés à assurer des responsabilités publiques* ». ⁸⁵⁴ Il en a été de même pour le rapport de l'institution, mais pour l'exercice 2015 : « *Aussi, d'une manière générale, la Section des Comptes a constaté que :*

- *la subvention versée par l'État constitue la principale ressource des partis politiques. Les ressources propres sont presque insignifiantes* ». ⁸⁵⁵ C'est pourquoi, dans le même rapport annuel de vérification, la Section des Comptes a recommandé « *l'élaboration de la nomenclature des dépenses relatives à l'aide financière de l'Etat afin d'éviter les dérapages* ». ⁸⁵⁶ Toujours selon la Section des Comptes de la Cour suprême, dans son rapport de 2011 (exercice 2010), malgré ses recommandations antérieures, l'aide publique accordée aux partis politiques reste toujours investie

⁸⁵³ Entretien du 30/08/2017 avec D. S., conseiller à la Section administrative de la Cour suprême, à Bamako, dans son bureau.

⁸⁵⁴ Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, Exercice 2012, République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali, novembre 2013, p. 291.

⁸⁵⁵ République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, Exercice 2015, (décembre 2016), p.413.

⁸⁵⁶ Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012, Op. Cit., p. 292.

dans d'autres domaines différents du financement des activités politiques. Ses remarques ont été les suivantes : « *En outre, la Section des Comptes a constaté :*

- *l'utilisation de l'aide financière à d'autres fins que la vocation de formation et de sensibilisation des militants, d'éducation civique des citoyens et des dirigeants appelés à assurer des responsabilités publiques ;*
- *qu'en 2013 il y a eu des élections présidentielles et législatives. Cependant, les comptes de gestion des partis ne reflètent pas la réalité des activités menées ».*⁸⁵⁷

Comme autre recommandation, la section préconise : « *L'élaboration d'une nomenclature des dépenses ou à défaut définir un compte d'emploi pour le financement public* ». ⁸⁵⁸ Il en fut de même pour le rapport annuel de vérification des comptes pour l'exercice 2005 à la page 195. Dans quasiment tous les rapports annuels de vérification des comptes des partis politiques de la Section des Comptes de la Cour Suprême, il est reproché aux partis politiques d'utiliser l'aide publique qui leur est accordée à d'autres fins. Devant ce constat, la question qui se pose est celle de savoir si la Charte des partis politiques en vigueur impose –t-elle une ligne de dépense aux partis politiques bénéficiaires de l'aide publique ?

Le contenu de l'article 28 de la Constitution du 25 février 1992 et celui de l'article 2 de la Charte des partis politiques de 2005 nous permettent d'avoir quelques éléments de réponse à cette interrogation. Ces deux articles définissent tout d'abord ce que c'est qu'un parti politique en République du Mali avant de préciser ses fonctions et/ou ses devoirs. D'ailleurs, le fondement et la légitimité même de l'aide publique accordée aux partis politiques trouvent leur sens essentiel dans le contenu de ces deux articles. Cela suppose que tout esprit éclairé doit comprendre que cette aide publique doit, en principe, être investie dans la mobilisation et l'éducation des adhérents, dans la formation de l'opinion, dans le concours à l'expression du suffrage ainsi que dans l'encadrement des élus. Résumant le rôle d'utilité publique que jouent les partis politiques, les différentes missions qui leur sont assignées sont les meilleures lignes sur lesquelles l'aide publique doit être investie. Lors de nos entretiens avec les partis politiques, beaucoup d'entre eux ont affirmé que l'aide publique leur est accordée pour les mettre non seulement à l'abri de tout financement

⁸⁵⁷ République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, p. 399.

⁸⁵⁸ République du Mali, Section des Comptes, Cour Suprême du Mali, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2010, décembre 2011, p. 355.

occulte mais également de les aider dans leur mission d'utilité publique. C'est le cas pour ce cadre de l'UDD qui semble avoir bien compris la cause de l'aide publique accordée aux partis politiques maliens : **Question** : Pourquoi le financement public des partis politiques au Mali ?

Réponse : « *C'était pour mettre les partis politiques maliens à l'abri des financements occultes. Comme vous le savez, les partis politiques ont un rôle d'utilité publique car ils ont pour mission de former et sensibiliser les militants. Donc il fallait, pour l'État, leur donner une aide qui leur permet de faire face à cet enjeu. Parce que, ce sont en réalité des tâches qui relèvent de la compétence de l'État. Mais comme les partis politiques s'en occupent déjà, leur financement s'est donc logiquement imposé* ». ⁸⁵⁹ Ces propos confortent la thèse selon laquelle les partis politiques savent pourquoi l'Etat leur accorde l'aide publique. Parce que sur le terrain, beaucoup d'acteurs partisans ont avancé des propos qui s'inscrivent dans le même registre. Cependant, le législateur aurait pu être plus explicite en citant expressément dans la Charte, les différents domaines dans lesquels le fonds public doit être investi. C'est pourquoi, de notre point de vue, le législateur a manqué de vigilance et de prudence dans l'élaboration de ce document politique de grande nature. Constatant l'absence d'un domaine expressément cité par la Charte, les articles 28 et 2, respectivement de la Constitution du 25 février 1992 et la Charte des partis politiques de 2005 sont sujets à plusieurs interprétations. Dans tous les cas de figure, il ne faut pas perdre de vue qu'un texte doit être à la Napoléonienne, c'est-à-dire qu'il doit être ni trop clair, ni trop obscur.

Certains citoyens maliens ne manquent pas d'exploiter cette faille juridique du texte relatif au financement des partis politiques. Parce que véritables commerçants ou hommes d'affaires déguisés en homme politique, se réfugiant derrière un pseudo parti, mobilisent toutes leurs expertises et savoir-faire pour chercher ce financement public. Une fois obtenu, ce fonds connaîtra d'autres destinations plus commerciales ou individuelles que politiques. Et lors de la présentation du bilan de leur parti politique au titre de l'année écoulée, ils ne manqueront jamais de moyens pour présenter aux organes de contrôle un bilan défendable, surtout que le contrôle *aposteriori* des partis politiques qui est exercé dans le pays le permet. Cet extrait d'entretien avec un cadre du parti MIRIA nous en dit plus : « *Certains refusent la fusion parce qu'avec le financement public des partis politiques, on a banalement cinq ou six millions. Il suffit de remplir la condition minimale pour que chaque parti ait la part égale de 15%. Et certains présidents de parti gèrent ce montant ainsi obtenu avec leur famille ou avec un groupe restreint du parti sans informer la base. Mais le*

⁸⁵⁹ Entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. D.) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

montant relatif aux 15% varie d'une année à une autre ». ⁸⁶⁰ Bréma FOMBA, cet universitaire, n'a pas non plus été tendre avec les partis politiques parce que la destination de l'aide publique qu'ils bénéficient souffre d'un manque de contrôle efficace de la part de nos autorités contrôle :

Question : Êtes-vous pour ou contre le financement public des partis politiques ?

Réponse : « *Le principe est acceptable car les partis politiques ont une mission d'intérêt public. Mais il faut que le fonds public accordé aux partis politiques, soit contrôlé pour voir si les raisons du financement sont respectées. Donc l'État doit se donner les moyens pour contrôler la destination de ce fonds, ce qui n'est pas le cas au Mali malheureusement. Et c'est là le vrai problème car, il n'est pas dit dans la Charte comment ce fonds public doit être utilisé par les partis politiques. Donc il y a un vide à ce niveau qui fait que cette aide publique est devenue une sorte de détournement légalisé au Mali. Donc il y a trop de liberté à ce niveau et cette liberté ouvre la voie à toute sorte de dérives. C'est pourquoi, quand l'aide publique est obtenue, ce sont généralement les présidents des partis qui gèrent le fonds* ». ⁸⁶¹

➤ *La part fixe de 15% prévue par l'article 29, reste de plus en plus contestée*

Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions. Une première fraction est celle de 15%, et est accordée aux partis politiques ayant pris part aux dernières élections générales législatives ou communales.

Une deuxième fraction de 40% est affectée aux partis politiques proportionnellement au nombre des députés dont ils disposent. Une troisième fraction égale à 30% est destinée aux partis politiques proportionnellement au nombre de leurs conseillers communaux. Et la dernière, 10%, est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales. Parmi ces quatre tranches de pourcentage d'attribution, celle qui suscite plus de polémiques est la première fraction, c'est-à-dire celle relative au 15%. Le reproche formulé contre cette première fraction, quoique discutable, est qu'elle constitue la cause principale de la multiplication des partis politiques. Parmi les acteurs rencontrés lors de nos entretiens, ceux qui ont dressé des critiques contre cette fraction sont majoritairement des universitaires, des fonctionnaires, des fonctionnaires à la retraite, voire des membres de la société civile. Même s'il y en a eu quelques-uns, la quasi-totalité des partis politiques rencontrés n'ont dressé aucune critique contre cette première fraction.

⁸⁶⁰ Extrait d'entretien du 13/07/2017 avec l'ancien ministre S. SIDIBE et cadre du parti MIRIA au siège à Bamako.

⁸⁶¹ Extrait d'entretien du 23/11/2017 à Bamako, Baco-Djicoroni (Golf), avec l'universitaire Bréma FOMBA.

Cet ancien ministre⁸⁶² et cadre du parti MIRIA a indirectement accablé cette part fixe prévue par le législateur malien. A en croire celui-ci, la part fixe est non seulement mal gérée mais elle est aussi l'une des raisons qui expliquent la difficulté de fusion entre les formations politiques qui ont les mêmes idéaux. Notre extrait d'entretien nous en dit plus. **Question :** Pourquoi les partis politiques refusent-ils de fusionner en fonction de leur appartenance à la Gauche, la Droite ou le Centre ? **Réponse :** *Certains partis politiques refusent la fusion parce qu'avec le financement public des partis politiques, on a banalement cinq ou six millions de nos francs. Il suffit de remplir la condition minimale pour que chaque parti ait la part égale de 15%. Et certains présidents de parti gèrent ce montant ainsi obtenu avec leur famille ou avec un groupe restreint du parti sans informer la base. Mais le montant relatif aux 15% varie d'une année à une autre ».*⁸⁶³ Un conseiller spécial du président de l'Assemblée nationale du Mali, et enseignant à l'Université, estime comme les précédents, qu'il faut revoir la part fixe de 15% prévue par l'article 29 de la charte en vigueur : **Question :** Quels rapports établissez-vous entre la gouvernance démocratique et le financement public des partis politiques maliens ? **Réponse :** *« Oui, le lien est évident parce qu'il n'y a pas de bonne gouvernance sans partis politiques. Et pour que ces partis fonctionnent correctement aussi, il leur faut des moyens. Donc l'Etat malien participe à l'assainissement des partis politiques en leur accordant une aide publique. Mais l'Etat, et là c'est la seule critique que je fais sur le financement public des partis, devait limiter ce financement aux partis politiques qui ont des élus, qu'ils soient municipaux ou nationaux. Il faut que la part fixe soit supprimée car elle favorise la pléthore des partis politiques ».*⁸⁶⁴ Dr TIOULENTA aborde dans le même sens, en demandant aux autorités compétentes du pays de durcir les critères : *« les critères de financement ne sont pas rigoureux comme le montre la fraction de 15% prévue par l'article 29 de la Charte. Il faut donc durcir ces critères pour éviter la pléthore des partis politiques ».*⁸⁶⁵

➤ Pourquoi reverser le reliquat de l'aide publique au trésor public ?

Avant tout propos, il nous semble opportun d'expliquer les modes de calcul et de répartition de l'aide publique exercés par la DGE. La Délégation générale aux Élections (DGE), a été créée par

⁸⁶² S. SIDIBE fut respectivement ministre de l'équipement, de l'habitat ensuite des transports pendant les deux mandats du président Alpha Oumar KONARE.

⁸⁶³ Entretien du 13/07/2017 avec l'ancien ministre S. SIDIBE et cadre du parti MIRIA au siège du parti à Bamako.

⁸⁶⁴ Extrait d'entretien du 19/07/2017 à Bamako-Bagadadji, dans son bureau à l'Assemblée nationale du Mali, avec un cadre de l'ADEMA-PASJ (M. M. S.), universitaire, et conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale.

⁸⁶⁵ Extrait d'entretien du 20/03/2018 avec Dr Timoré Tioulenta, ancien membre de la Commission relecture de la Charte et de la loi électorale, ancien ministre de l'éducation nationale (2019), au Ministère de l'Éducation nationale.

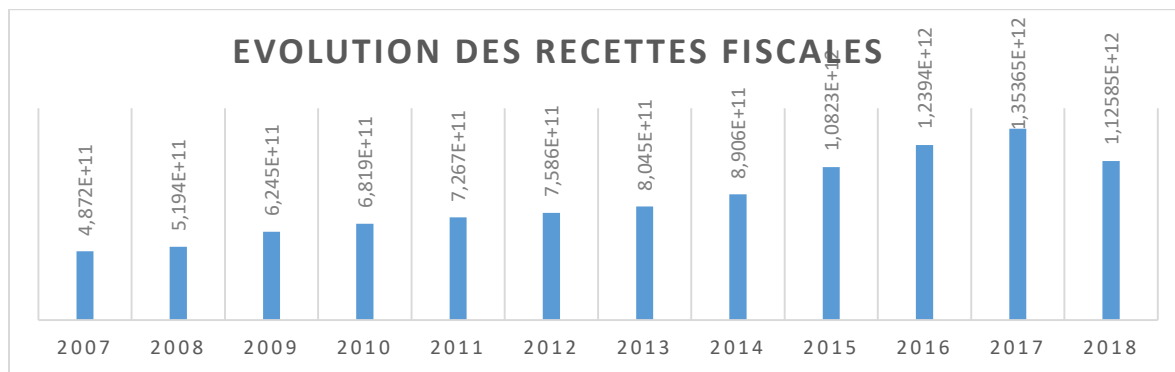
la Loi n°00-058 du 30 août 2000 portant loi électorale. Même si elle a été révisée à plusieurs reprises,⁸⁶⁶ cette Loi de 2006 confère à la DGE trois missions fondamentales : l'élaboration et la gestion du fichier électoral ; la confection et l'impression des cartes d'électeurs ; et la gestion du financement public des partis politiques.⁸⁶⁷ Pour l'élaboration de ces missions, la DGE dispose de trois principaux bureaux à savoir le Bureau du fichier électoral et de la documentation, la Cellule de gestion financière et du personnel et enfin, le Bureau du financement public des partis politiques. Le Bureau du financement public des partis politiques est subdivisé en deux sections : une section dédiée à l'étude des dossiers appelée *Section Étude des Dossiers du financement public* et la seconde, dédiée à la répartition de l'aide publique appelée *Section Répartition Aides publiques*. Ces deux sections sont cordonnées par un responsable du Bureau Financement public des partis politiques. Cette institution étant ainsi présentée, le Bureau du financement public des partis politiques joue un rôle déterminant dans la gestion du financement public des partis. Ainsi chaque année, elle procède aux calculs et à la répartition du fonds public accordé aux partis politiques maliens pour que chaque parti dont le compte est certifié ait la part qu'il mérite. Mais comment le montant global à donner aux partis politiques est-il déterminé dans une recette fiscale nationale dont le montant s'élève à plusieurs centaines de milliards ? Comment la quote-part des 15%, 40%, 35%, et 10% est-elle déterminée ? Comment le quotient unitaire des élus est-il connu ? Pour que nous puissions répondre à ces différentes interrogations, nous nous sommes entretenus à la DGE avec le Délégué général, le responsable du Bureau Financement public des partis politiques, et les responsables de la Section Répartition de l'aide publique sans oublier celui de la Section Etude des Dossiers du financement public. Avant de répondre à ces différentes interrogations, nous devons préciser que le taux de 0,25% est prélevé sur les recettes fiscales et non sur le budget national du Mali, contrairement à ceux qui disent ou pensent certains. Et comme les recettes fiscales augmentent chaque année, c'est pourquoi, l'aide publique partisane va *crescendo* à son tour.

Ce graphique ci-dessous en est une parfaite illustration :

⁸⁶⁶ Notamment en 2002 par la Loi n°02-007 du 12 février 2002, modifiée à son tour par la loi n°04-012 du 30 janvier 2004. Cette Loi de 2004 a aussi été modifiée par celle n°06-044 du 04 septembre 2006. La loi de 2006 a été modifiée en 2011 par la Loi n°2011-085 du 30 décembre 2011 avant que cette dernière ne soit modifiée à son tour par la Loi n°2013-017 du 21 mai 2013.

⁸⁶⁷ La Délégation générale aux Élections : Missions et organisation, République du Mali, Bamako, p.1, (dépliant).

Figure n°2



Source : Graphique établi sur la base des données fournies par le Trésor national du Mali.

Remarque : Cette représentation donne seulement l'évolution des recettes fiscales.

Ce graphique met en exergue l'augmentation croissante des recettes fiscales maliennes, excepté l'année 2018 qui a connu une baisse dont l'une des causes fondamentales est la crise sécuritaire qui prévaut au Mali. Comme réponses à la question relative au reversement des reliquats au Trésor public, il faut souligner que pour calculer le 0,25% sur les recettes de l'Etat, la formule préconisée par la DGE se présente comme suit : l'année où la recette fiscale du Mali s'élève à 800 000 000F CFA (huit cents millions) par exemple, pour déduire le taux de 0,25% de la recette de 2020, la DGE prend le montant global de la recette puis le multiplie par 0,25 avant de le diviser par 100 (cent). L'opération peut être posée ainsi : $800\,000\,000 \times 0,25 : 100 = 2\,000\,000\text{F CFA}$. Ce montant de deux millions est donc la somme globale qui sera mise à la disposition de la DGE pour le partager entre les partis politiques dont les comptes sont certifiés par les organes de contrôle. Ce montant est, en d'autres termes, la valeur de 0,25% de la recette fiscale du Mali. Ainsi, une fois que la DGE reçoit le rapport de la Section des Comptes, relatif au contrôle des comptes des partis politiques, et après la production de son propre rapport à l'issue de l'étude des dossiers qu'elle effectue sur ces derniers, elle dispose désormais de toutes les informations et les données lui permettant de faire face à la deuxième étape qui est celle du calcul et de la répartition du fonds entre les partis dont les comptes sont certifiés. L'extrait de notre entretien avec le Responsable du Bureau Financement public des partis politiques de la DGE est plus éloquent sur la question : « *Après notre étude des dossiers, plus l'obtention du rapport de la Section des Comptes de la Cour Suprême, nous (DGE) pouvons dire que tels ou tels partis peuvent bénéficier de l'aide publique et d'autres non. Cela suppose que le nombre des partis dont les comptes sont certifiés est connus, le nombre des députés est connu, le nombre des conseillers est connu, les femmes élues – députés comme conseillères communales sont connues, le montant global est aussi connu. Donc on*

*procède au calcul. Et la première étape consiste à calculer les quotes-parts des 15%, 40%, 35% et 10% ».*⁸⁶⁸ Ces propos du Responsable du Bureau Financement public des partis politiques ont été confirmés par son collègue, en l'occurrence, le Responsable de la Section Répartition Aides publiques : *« Après le rapport de la Section des Comptes de la Cour Suprême, nous dressons quatre colonnes: la colonne de 15%, 40%, 35% et celle de 10%. La quote-part de 15% est partagée entre tous les partis dont les comptes sont certifiés équitablement ».*⁸⁶⁹ Une fois que les quatre colonnes sont tracées, pour calculer les 15%, il convient de multiplier le montant total à partager entre tous les partis bénéficiaires, par quinze (15) puis, diviser par cent (100). En posant cette opération, nous aurons : $2\,000\,000\text{ F CFA} \times 15 : 100 = 300\,000\text{ F CFA}$. Ce montant ainsi obtenu, désigne la somme globale à partager entre les partis politiques qui ont participé aux élections. Ainsi, il sera partagé entre tous les partis politiques dont les comptes sont certifiés par les organes de contrôle. Si les partis bénéficiaires, c'est-à-dire ceux répondant aux critères de la fraction des 15%, sont au nombre de 50 par exemple, ce montant (300 000F CFA) sera divisé par 50 pour déterminer la part qui revient à chaque parti politique. En posant ainsi l'opération, on aura $300\,000 : 50 = 6\,000\text{ F CFA}$.

Conclusion : chaque parti aura 6 000F CFA au compte de la fraction de 15%. Et les partis politiques qui n'ont pas d'élus (ni député, ni conseiller communal) ne sont pas concernés par les autres fractions de 40%, 35% et 10%. Pour déterminer la fraction de 40%, il convient de multiplier le montant total à partager (c'est-à-dire le total de l'aide publique) par quarante (40), puis diviser par cent. En posant cette opération, nous aurons : $2\,000\,000 \times 40 : 100 = 800\,000\text{ F CFA}$. Cette somme ainsi obtenue, désigne le montant global qui sera partagé entre tous les partis politiques ayant des députés à l'Assemblée nationale. Elle représente ainsi la valeur de la fraction de 40% dans le montant total de l'aide publique. Pour déterminer le quotient unitaire, c'est-à-dire le montant qui doit revenir à un seul député, la DGE divise ce montant global de 40% par le nombre total des députés, mais sans compter les députés indépendants.⁸⁷⁰ Ainsi, si sans les indépendants nous avons 140 (cent quarante) députés à l'hémicycle⁸⁷¹, la DGE divise la valeur de 40% (800 000), par le nombre des députés issus des partis politiques. En posant l'opération on aura :

⁸⁶⁸ Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le Responsable du Bureau Financement public des partis politiques de la DGE (S. SAMAKE) au siège de la DGE à Bamako, Ex base aérienne, dans son bureau.

⁸⁶⁹ Extrait d'entretien du 28/09/2017 (premier passage) à la DGE avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, Demba KOITA, à Bamako, Ex base aérienne, au siège de la DGE.

⁸⁷⁰ Il s'agit ici des députés qui ont été élus sans être soutenus par un parti politique.

⁸⁷¹ Précisons qu'en 2019, l'Assemblée nationale du Mali compte au total 147 députés à la date d'aujourd'hui.

800 000 :140 = 5 714 F CFA. Ce montant ainsi obtenu est le quotient unitaire, en d'autres termes, un seul député aura droit à 5 714 F CFA. Ainsi, les partis politiques qui ont dix députés sont appelés à multiplier ce quotient unitaire par dix. En posant cette opération voilà ce que ce parti aura comme montant au nom de ces députés : $5\,714 \times 10 = 57\,140$ F CFA. Lors de notre entretien au niveau de la DGE, avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, celui-ci a souligné que, dans leurs opérations (calculs), les chiffres après les virgules ne sont pas pris en compte : « *Pour les calculs, nous ne prenons pas en compte les chiffres après les virgules. Nous n'arrondissons pas, non plus, les chiffres. C'est l'une des raisons qui expliquent le versement des reliquats au trésor chaque année* ». ⁸⁷² Pour déterminer la fraction de 35%, il convient de multiplier, toujours sur la base de la même formule, le total de l'aide publique par trente-cinq, puis diviser par cent. En posant l'opération, nous aurons : $2\,000\,000 \times 35 : 100 = 700\,000$ F CFA. Ce montant désigne la valeur de la fraction de 35% et sera divisé entre tous les partis politiques qui ont des conseillers communaux. Pour déterminer le quotient unitaire, il suffit de multiplier ce montant (700 000 F CFA) par le nombre total des conseillers communaux, mais sans les conseillers indépendants. Par exemple, si tous les conseillers communaux du Mali étaient au nombre de cent cinquante, pour trouver le quotient unitaire l'opération serait : $700\,000 : 150 = 4\,666$ F CFA. Donc les partis politiques qui ont 10 conseillers communaux par exemple, empocheront 46 660 F CFA. Pour déterminer la fraction de 10%, il convient de multiplier le montant total de l'aide publique par dix, puis diviser par cent. En posant l'opération, nous aurons : $2\,000\,000 \times 10 : 100 = 200\,000$ F CFA. Ce montant ainsi obtenu représente la valeur de la fraction de 10%, et sera partagé entre tous les partis politiques qui ont des femmes élues (député et/ou conseillère communale), excepté les élues indépendantes. Le mode de calcul du quotient unitaire précédemment souligné reste valable pour cette fraction de 10% également. Ce qui est remarquable sur ces quatre fractions, c'est que les partis politiques qui ont des députés et des conseillers communaux bénéficient le gros lot du montant global à partager parce que ces deux types d'élus à eux seuls engrangent les 75% de l'aide publique. Si les députés issus des partis politiques se taillent les 40% du montant total de l'aide, les conseillers communaux quant à eux ne semblent pas être les moins servis car bénéficiant des 35% de l'aide publique. Mais les députés constituent l'enjeu essentiel pour les partis politiques car ils bénéficient du plus gros lot de la cagnotte. C'est pourquoi, seuls les partis les plus puissants

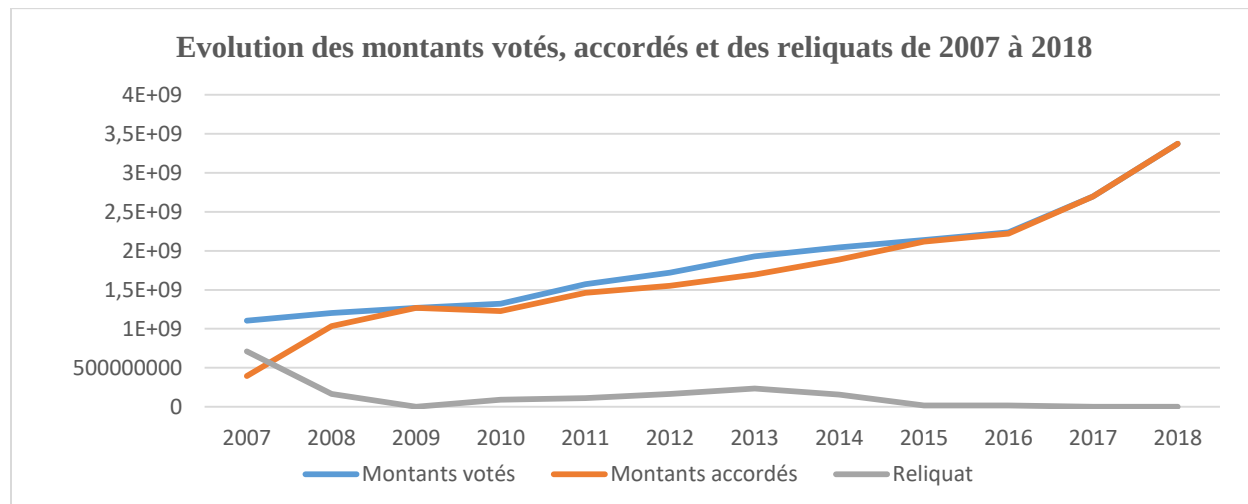
⁸⁷² Extrait d'entretien du 28/09/2017 (premier passage) à la DGE avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, D. KOITA, à Bamako, Ex base aérienne, au siège de la DGE.

économiquement et politiquement profitent de cette aide publique que les nouveaux et « petits partis », en termes de moyens financiers et d'enracinement au niveau national.

Il faut préciser que pour ce mandat en cours (2019, cinquième législature), le nombre total des députés maliens est 147 dont 14 femmes et 4 indépendants. Le total des conseillers communaux est de 11 196 dont 181 indépendants et 2.820 femmes. Ainsi, le nombre des députés issus des partis politiques s'élève à 143 contre 11 015 conseillers communaux à être issus des partis politiques.⁸⁷³

Au sujet du reversement du reliquat au trésor, avant d'aborder les raisons qu'avancent les acteurs qui ne sont pas d'accord avec le principe, il est important d'expliquer les causes qui sont à l'origine de ce reliquat. Pour mieux aborder la question, il nous semble indispensable de présenter ces deux graphiques qui nous donnent une lisibilité globale aux statistiques relatives aux reliquats :

Figure n°3



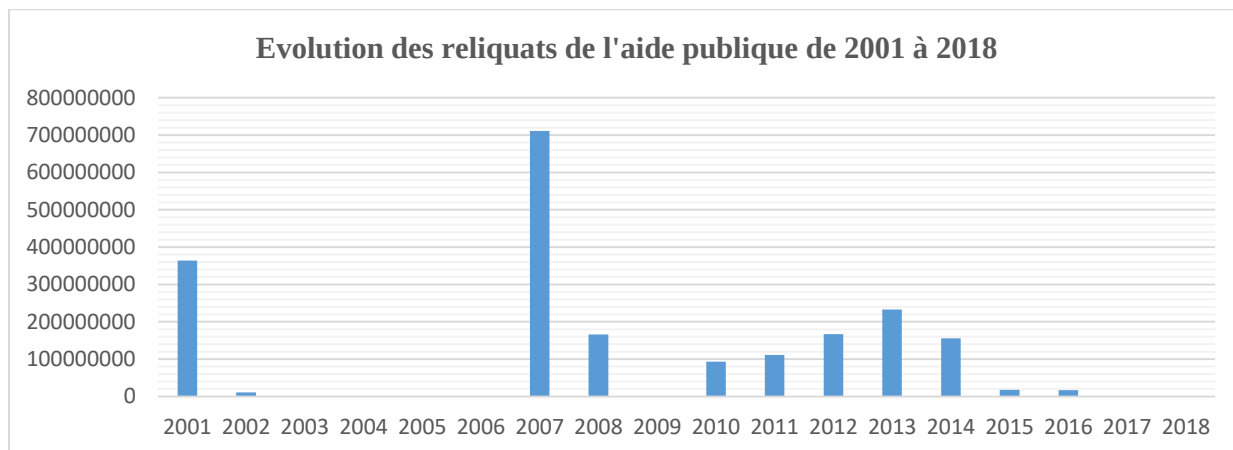
Source : Graphique établi sur la base des différents décrets de répartitions de l'aide publique partisane consultés.

Remarque : On s'intéresse ici à l'évolution comparée des montants votés, accordés ainsi que des reliquats, étant donné l'incohérence d'associer l'évolution des recettes fiscales pour ne pas noyer les autres courbes et de les faire perdre ainsi tout leur sens.

Ce graphique, qui ne concerne que l'intervalle 2007-2018, prouve à suffisance que les reliquats versés au Trésor restent relativement importants. Alors que, selon la charte des partis politiques, le taux de 0,25% des recettes fiscales annuelles est entièrement mis à la disposition des partis politiques, d'où le mécontentement de certains partis. Ce deuxième tableau ci-dessous nous retrace les différents reliquats constatés de 2001 à 2018 :

⁸⁷³ Chiffre du Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques de la DGE, Op. Cit.

Figure n°4



Source : Graphique établi sur la base des différents décrets de répartitions de l'aide publique partisane consultés.

Remarque : Ce graphique met en exergue l'évolution des différents reliquats de l'aide publique partisane, reversés au trésor public pour la période allant de 2001 à 2018.

Deux raisons principales sont à l'origine du reliquat : la première raison est relative au calcul de la quote-part de 40%. Chaque année le ministère de l'Administration Territoriale envoie à la DGE la liste complète et actualisée des partis politiques qui ont des députés et des conseillers communaux. Cet organe de contrôle fait le calcul de la quote-part de 40% sans soustraire les élus dont le compte des partis n'a pas été certifié. Si la quote-part de 40% est connue, la DGE attribue à chaque élu issu des partis politiques, député comme conseiller communal, la part qui lui revient. Alors que, selon la charte des partis politiques, le taux de 0,25% des recettes fiscales annuelles est entièrement mis à la disposition de partis politiques, d'où le mécontentement de certains partis politiques maliens. Quant à la deuxième raison –comme soulignée plus haut – elle est intrinsèquement liée aux opérations effectuées par la DGE, à en croire Monsieur KOITA, le responsable de la Section Répartition Aides Publiques de la DGE : « *Pour les calculs, nous ne prenons pas en compte les chiffres après les virgules. Nous n'arrondissons pas non plus les chiffres. C'est l'une des raisons qui expliquent le versement des reliquats au trésor chaque année* ». ⁸⁷⁴ Mais il faut souligner que cette pratique – le versement du reliquat au Trésor public - n'est pas du goût de beaucoup de leaders de partis politiques. Le principal reproche qu'ils font à la DGE – en tant qu'organe chargé de faire la répartition de ladite aide publique – c'est le versement du

⁸⁷⁴ Extrait d'entretien du 28/09/2017 (premier passage) à la DGE avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, D. KOITA, à Bamako, Ex base aérienne, au siège de la DGE.

reliquat de l'aide publique au Trésor. A en croire ces leaders, l'Etat, ou la DGE, aurait dû partager l'intégralité du montant prévu à cet effet entre les partis politiques dont les comptes sont certifiés. Certains vont plus loin en martelant que, même si c'est un seul parti politique qui a été déclaré éligible au compte d'une année, évidemment la DGE devrait lui donner l'intégralité du montant. Et pour cause, le 0,25% des recettes fiscales est prévu pour les partis politiques, donc il doit impérativement et intégralement leur revenir au lieu de verser une partie de ce montant au Trésor public. C'est l'argent décaissé en notre nom, donc il n'est pas à reverser au trésor, déclarent-ils. C'est pourquoi d'ailleurs, M. Soumaïla CISSE, chef de file de l'opposition du Mali et président du parti URD a ouvertement qualifié d'anormal ce mode de calcul et déclare être prêt à porter plainte contre les autorités compétentes au nom de son parti politique. Notre extrait d'entretien nous en dit plus : **Question :** Certains maliens demandent la suppression de la fraction de 15% prévue par l'article 29 de la Charte ; partagez-vous leur point de vue ? **Réponse :** *Tout dépend de ce qu'on va mettre dans une loi. Mais ce que nous, nous contestons au niveau de l'URD ici, ce n'est pas ça. Ce que nous contestons, c'est le quota de 40% attribué aux députés. Par exemple, supposons qu'il y a au total 100 députés à l'Assemblée nationale. Toi, ton parti a dix députés, mais son compte n'a pas été certifié. Quand la DGE arrive aux 40%, au lieu de prendre tous les 40% et attribuer aux quatre-vingt-dix députés restants, on calcule les 40% sur les 100 députés et le montant prévu pour les dix députés qui restent, on l'enlève et on le reverse au trésor. Ça ce n'est pas normal, et c'est là où nous ne sommes pas d'accord parce que c'est l'ensemble du montant de 40% qui devait être réparti entre les partis politiques dont les comptes ont été certifiés. S'il y a un seul parti politique dont le compte est certifié, il prendrait tout le montant. Cela encouragerait les autres partis de fournir autant d'efforts pour en bénéficier. Donc je suppose que cela est incorrect. C'est un problème qui est valable pour les députés, pour les conseillers communaux et même pour les élues femmes. C'est pourquoi, j'ai envie de porter plainte contre cette pratique pour mon parti* ». ⁸⁷⁵ Même son de cloche au niveau du parti MIRIA, car en nous expliquant les causes qui ont justifié l'aide exceptionnelle de 2007, un cadre de ce parti fustige également l'État sur la question en ces termes : « *l'État reverse le reliquat de l'aide publique au trésor, alors qu'on pouvait donner tout l'argent aux partis politiques dont les comptes ont été certifiés* ». ⁸⁷⁶ Lors de nos entretiens

⁸⁷⁵ Extrait d'entretien du 17/08/2017 avec M. Soumaïla CISSE, président du parti URD et chef de file de l'opposition du Mali, à Bamako-Badalabougou, dans son bureau du Cabinet de Chef de file de l'Opposition (premier passage).

⁸⁷⁶ Entretien du 13/07/2017 avec l'ancien ministre S. SIDIBE et cadre du parti MIRIA au siège du parti à Bamako.

avec les formations politiques, beaucoup d'autres acteurs ont souligné la question du reliquat comme une des lacunes de la Charte. Pourtant, la Charte des partis politiques a expressément précisé dans son article 31 que : « *La répartition des aides auxquelles a droit chaque parti politique sera retracée dans un tableau annexé à un décret pris en Conseil des Ministres. Les montants non affectés seront reversés au Trésor Public à la clôture de l'exercice budgétaire* ». ⁸⁷⁷

Dès lors, la DGE n'a pas d'autres marges de manœuvre que de reverser le reliquat de l'aide publique au Trésor public. C'est pourquoi, sur la question, les cadres de la DGE ne se font aucun reproche, comme le montre cet extrait d'entretien : **Question** : Pourquoi la DGE reverse-t-elle le reliquat au trésor public ? **Réponse** : « *Le reliquat est inévitable car c'est la différence entre le montant global à partager et celui qui a été attribué. Donc c'est le reste du montant global qui n'a pas pu être attribué* ». ⁸⁷⁸ Dans tous les deux cas de figure, la conciliation est logiquement difficile entre le contenu de l'article 29 et celui de l'article 31 de la Charte des partis politiques, surtout en écoutant les partis politiques. Parce que du moment où la loi a expressément prévu 0,25% des recettes fiscales du pays pour les partis politiques, l'article 31, de notre point de vue, est en contradiction de l'article 29 de la Charte. Et les autorités compétentes sont plus que jamais interpellées pour l'instauration d'une cohérence entre ces deux dispositifs.

➤ *Les cas de contentieux relatifs au financement public des partis politiques*

Même si certains observateurs des pays voisins estiment que le Mali a pu relever le défi majeur du XXIème siècle en instaurant l'aide publique aux partis politiques, on sait par ailleurs que la mise en œuvre effective de la Charte des partis politiques a connu quelques cas de contestation.

Une première contestation avait opposé l'URD et le MPR, deux partis politiques, à l'Etat malien au sujet de la répartition de l'aide publique de l'année 2014. Une deuxième contestation qui avait suscité moins d'échos que le premier, avait trait à la répartition de l'aide publique de 2015. Elle reprochait à la DGE d'avoir réparti l'aide publique de 2015 sur la base des résultats de l'élection communale de novembre 2016. Parlant d'abord du contentieux qui avait opposé les partis politiques - URD et MPR – à l'Etat du Mali, la cause principale est liée à l'interprétation de l'article 29 de la Charte des partis politiques. En août 2017, lors de notre entretien, le chef de file de l'opposition malienne, M. Soumaïla CISSE, nous a donné les raisons qui justifient leur plainte

⁸⁷⁷ Article 31 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁸⁷⁸ Extrait d'entretien du 02/10/2017 (deuxième passage) à la DGE avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, D. KOITA, à Bamako, au siège de la DGE.

contre l'Etat : « Nous avons porté plainte contre la répartition de 2014. Parce que l'Administration a pris des données de l'année suivante pour l'appliquer à l'année précédente. C'est-à-dire, pour calculer les indemnités dues aux partis de 2013, elle a utilisé les données de 2014. Et du coup, il y a eu un biais en faveur du parti majoritaire (RPM)⁸⁷⁹ qui, de 11 députés, se retrouve avec 60 députés. Pendant que l'URD, de 35 députés elle se retrouve avec 17 députés. Le montant était calculé sur une autre nouvelle base alors qu'il devait être calculé sur l'ancienne base. Ainsi, on a perdu près de 100 millions de francs CFA. C'est pourquoi, l'URD⁸⁸⁰ et le MPR⁸⁸¹ ont donc porté plainte contre l'Etat malien. Nous avons gagné le procès, l'Etat malien a fait appel et on a gagné là aussi. La Section administrative de la Cour Suprême nous a donné raison. Et aujourd'hui, nous avons une grosse qui dit que l'Etat doit nous rembourser plus de 100 millions de franc CFA. Donc on attend à toucher à ça. C'était Maître Demba TRAORE qui était notre avocat. Il peut te donner la grosse, pour que tu voies ses éléments de plainte ».⁸⁸²

Avant de parler de ce que la Charte des partis politiques a prévu en la matière, et surtout du point de vue des responsables de la DGE, intéressons-nous d'abord aux contenus des arrêts rendus par la Section administrative de la Cour Suprême sur la question. Il faut souligner que cette juridiction a rendu deux arrêts sur le litige qui opposait l'URD et le MPR à l'Etat du Mali. Il s'agit tout d'abord de l'arrêt n°198 du 23/07/2015 relatif au recours pour excès de pouvoir et l'arrêt n°646 du 17/11/2016 relatif au recours en révision. L'arrêt n°198 du 23/07/2015 a été rendu par la Section administrative de la Cour Suprême du Mali, en son audience publique ordinaire du vingt-trois juillet deux mille quinze, suite à une plainte introduite par les deux partis politiques pour excès de pouvoir lors de la répartition de l'aide publique aux partis politiques au titre de l'année 2013.

Le Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR) représenté par Choguel Kokala MAIGA et l'Union pour la République et la Démocratie (URD) avaient respectivement pour conseils Maîtres Maliki Ibrahim et Demba TRAORE, avocats inscrits au Barreau du Mali.⁸⁸³

Pour mieux comprendre ce contentieux dans tous ses détails, nous nous sommes intéressés aux faits et procédures mentionnés dans l'arrêt n°198. Ainsi, le 24 mars 2014, le conseil des ministres

⁸⁷⁹ Le Rassemblement pour le Mali est le parti d'Ibrahim Boubacar KEITA, donc le parti au pouvoir.

⁸⁸⁰ L'Union pour la République et la Démocratie est le parti du chef de file de l'opposition, M. Soumaïla CISSE.

⁸⁸¹ Le Mouvement Patriotique pour le Renouveau est un parti politique malien dont le président est l'ancien ministre et l'ancien Directeur de l'AMRTP, Dr Choguel Kokalla MAIGA.

⁸⁸² Extrait d'entretien du 17/08/2017 avec M. Soumaïla CISSE, président du parti URD et chef de file de l'opposition du Mali, à Bamako-Badalabougou, dans son bureau du Cabinet de Chef de file de l'Opposition (premier passage).

⁸⁸³ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.1.

a fixé par décret n°2014- 0218/P-RM, la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2013, à 1.927. 363.502F CFA. Ce décret a attribué au MPR, une somme de 51.379.953 francs CFA. L'URD quant à elle a obtenu la somme de 253.372.593 francs CFA. En estimant que cette répartition leur portait préjudice, les deux partis ci-dessus cités ont introduit un recours en annulation dudit décret pour excès de pouvoir. Toujours selon le même arrêt, les deux partis ont chacun, déposé un mémoire ampliatif qui a été notifié au Contentieux du Gouvernement qui a répliqué. Les deux partis politiques ont aussi, conformément à l'article 46 alinéa 5 de la loi n°96-071 relative à la procédure suivie devant la Cour Suprême, consigné la caution spécifiée.⁸⁸⁴ Ces faits et procédure s'étant présenté de la sorte, la Section administrative de la Cour Suprême a estimé qu'en la forme, les recours sont recevables.⁸⁸⁵ Au fonds, d'abord concernant le MPR, il reproche à la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2013, de manquer de bases légales et de faire montre de favoritisme. Parce que le nombre de ses députés élus était au nombre de six (06) au 31 décembre 2013, contre trois (03) en 2014. Alors que celui du RPM, le parti au pouvoir depuis 2013, était en 2013 à huit (08) députés contre soixante-six (66) en 2014. Ainsi, toujours selon les argumentaires du MPR, *« l'aide concernant l'année 2013, il n'est pas compréhensible que la répartition se soit faite sur la base du nombre de députés obtenus par les partis en 2014 ; qu'il apparait de la part de la répartition, une volonté d'enrichir indûment le parti RPM en même temps que d'appauvrir le MPR ; que cette répartition procède d'un abus de pouvoir en violation des dispositions de la loi électorale et des arrêts de la Cour constitutionnelle »*.⁸⁸⁶

Ensuite, pour ce qui concerne l'URD, toujours concernant le fond des recours en annulation, il estime que le décret de répartition n°2014-0218/P-RM précité a violé la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques, parce qu'en ce qui concerne l'aide financière de 2013, le décret a tenu compte des résultats des élections législatives de 2013, dans la clef de répartition des fonds. Toujours selon l'URD, la Délégation générale aux élections (DGE) doit en principe procéder à la répartition de l'aide en tenant compte uniquement de la liste des partis politiques

⁸⁸⁴ Faits et procédure, Arrêt n°198 du 23/07/2015: République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.1.

⁸⁸⁵ « EN LA FORME : Considérant que les partis politiques MPR et URD estiment que le décret déféré leur porte préjudice ; qu'ils ont consigné la caution prévue par l'article 46 alinéa 5 de la loi n°96-071 portant Loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant. Qu'il échet de déclarer leurs recours recevables en la forme », voir l'Arrêt n°198 du 23/07/2015 de la Section administrative de la Cour Suprême du Mali, p.2.

⁸⁸⁶ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.2.

déclarés éligibles par la Section des Comptes de la Cour Suprême après examen des documents comptables. Alors que ces documents de cette institution ignorent les résultats des législatives de 2013, car ils sont postérieurs aux vérifications de ladite Section des Comptes.⁸⁸⁷

Dans la partie *Discussion* de l'arrêt n°198 du 23/07/2015 précité, beaucoup d'argumentaires ont été mobilisés par la Section administrative de la Cour Suprême avant de rendre son arrêt.

Le décret n°2014-0218/P-RM relatif à la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2013, annonce sans équivoque que l'aide ainsi répartie est faite au titre de l'année 2013. Et les requérants font grief au décret, d'avoir validé une clé de répartition de l'aide faite en fonction du nombre de députés qu'ils ont obtenus à l'issue des élections législatives du 15 décembre 2013 ; ignorant ainsi leurs résultats issus des élections législatives du 22 juillet 2007. En d'autres termes, ces requérants dénoncent la détermination de leur montant de l'aide publique sur la base des résultats des élections législatives de décembre 2013 au détriment des résultats des élections de 2007. Après avoir précisé la clé de répartition de l'aide aux partis politiques, l'article 29 de la Charte précise que le nombre des députés, des conseillers communaux et des femmes élues de chaque parti politique est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles. L'article 30 à son tour détermine les obligations qui pèsent sur les partis politiques désireux de bénéficier de l'aide publique. Et parmi ces obligations figure en bonne place une obligation ayant trait à la présentation des comptes annuels à la Section des comptes de la Cour Suprême.

A cette dernière s'ajoute l'obligation relative à la participation aux dernières élections générales législatives ou communales. Ainsi, « *considérant que selon les requérants, la réunion des obligations citées, en ce qu'elles seraient cumulatives, est nécessaire à l'octroi de l'aide ; que donc les dernières élections qui doivent être prises en considération dans la répartition de l'aide de l'année 2013, sont celles du 22 juillet 2007 au lieu de celles du 15 décembre 2013 ; au motif que, les comptes annuels à produire pour octroyer en mars 2014 une aide de l'espèce instituée par la charte, et prenant en compte le nombre de députés obtenus en 2013, ne peuvent pas être ceux de l'année 2013, puisque ces comptes doivent, aux termes de la loi portant charte des partis politiques, être déposés au plus tard le 31 mars 2014* ». ⁸⁸⁸ Toujours selon le même Arrêt, le décret attaqué date du 24 mars 2014 alors que selon la Charte, notamment dans son article 27, ces comptes

⁸⁸⁷ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.2.

⁸⁸⁸ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.4.

ne sont exigibles ni avant, ni à cette date. En d'autres termes, ils ne le sont qu'à partir du 31 mars 2014.⁸⁸⁹ Dès lors, la question qui se pose au sujet des «*dernières élections*» est celle de savoir s'il s'agit des dernières élections en date ou celle ayant précédé, ou encore de celle dont les résultats doivent se cumuler avec les autres obligations pour ouvrir droit à l'aide. Comme réponse à cette interrogation, l'Arrêt donne une précision importante : «*considérant que les conditions à remplir par les partis politiques pour être éligibles aux subventions déterminées par l'article 30 sont en effet cumulatives ; que cette compréhension découle de la rédaction même du texte qui cite, les unes à la suite des autres, sept obligations après avoir annoncé : " les obligations des partis politiques éligibles à ces différentes subventions sont les suivantes " : »*.⁸⁹⁰ Selon l'Arrêt précédemment cité, une lecture fine des articles 29 et 30 de la Charte en vigueur permet de comprendre que les conditions politiques définies par l'article 29 ne sont pas, à elles seules, suffisantes pour ouvrir droit à l'aide. C'est pourquoi, l'article 30 énumère sous forme d'obligation les conditions à remplir par les formations partisans pour être éligibles aux subventions indiquées par l'article 29. Et parmi ces obligations figure celle ayant trait au dépôt auprès de la Section des Comptes de la Cour Suprême, des comptes annuels. Et selon l'article 27 de la Charte, ce dépôt doit se faire au plus tard le 31 mars de chaque année, qu'il concerne l'exercice précédent et que la Section des Comptes de la Cour Suprême au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification. Ainsi, au sujet des termes «*exercice précédent*», il faut comprendre qu'il ne s'agit nullement pas des comptes de l'année en cours, ni de l'année immédiatement écoulée. Il s'agit au contraire de l'année dont les comptes sont exigibles.⁸⁹¹

Toujours dans sa dynamique de mobilisation des argumentaires, la Section Administrative de la Cour Suprême met en lumière les conditions dans lesquelles les résultats de 2013 pourraient être pris en compte dans la répartition de l'aide publique : «*considérant que dans l'hypothèse où, pour permettre de prendre en compte leurs résultats de 2013, les partis politiques pourraient, en faisant*

⁸⁸⁹ Article 27 de la Charte des partis politiques : « Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public. Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».

⁸⁹⁰ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.4.

⁸⁹¹ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.5.

*preuve d'une extrême diligence, avoir déposé avant le 31 mars 2014, ou avant même le 24 mars 2014, leurs comptes annuels de 2013, il aurait fallu aussi une extrême diligence de la part de la Section des Comptes pour vérifier lesdits comptes et déposer son rapport avant le 24 mars ou au plus tard à cette date ; que la requête formée par les partis MPR et URD prouvent que cette hypothèse ne s'est pas réalisée ».*⁸⁹² Ainsi, l'octroi de l'aide financière aux partis politiques pour l'année 2014 en fonction des résultats des élections législatives de décembre 2013, est fondé sur une compréhension erronée des articles 27, 29 et 30 de la Charte en vigueur. Parce qu'elle ne prend pas en compte le caractère cumulatif des obligations auxquelles sont soumises les formations partisans afin de bénéficier de cette aide. La Section administrative de la Cour Suprême du Mali va plus loin en précisant qu'en 2013 d'ailleurs, les députés élus à l'issue des élections législatives du 15 décembre 2013 n'étaient même pas entrés officiellement en fonction : *« considérant en outre que le mandat des députés élus le 15 décembre 2013 n'a pris effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, ainsi que l'a décidé l'Arrêt n°2013-12/CC-EL du 31 décembre 2013, portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale ; qu'en conséquence, considérer l'année 2013 comme année d'exercice de ces députés ne repose sur aucun argument de texte, et manque de logique avec les faits ; que le mandat ne prenant effet que le 1^{er} janvier 2014, il ne peut d'effet produire en 2013 sans qu'une disposition lui octroyant un effet rétroactif soit ordonnée ; que c'est l'année 2014 qui doit être regardée comme année d'exercice en ce qui concerne ces députés ; que cette conclusion a l'avantage d'être conforme à l'Arrêt n°2013-12/CC-EL, et d'être logique avec les faits étant entendu que les comptes annuels relatifs à l'année 2013, exigibles le 31 mars 2014, seront sanctionnés le 31 décembre 2014 pour n'être pris en compte par une aide de l'Etat qu'en 2015 ».*⁸⁹³ Ainsi, le décret de répartition de l'aide publique de mars 2014 n'a fait sa répartition qu'en se fondant sur des pièces incomplètes ou non fournies voire, non exigibles à cette date, tout en ignorant la condition de dépôt des comptes annuels. Alors que pour accorder l'aide en tenant compte des résultats des élections législatives de 2013, il faut non seulement les résultats de cette année mais également et surtout les comptes annuels de ladite année. *« Que ces pièces n'étant exigibles que le 31 mars 2014 ; une répartition*

⁸⁹² Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.5.

⁸⁹³ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.6.

*faite le 24 mars 2014 en fonction des résultats de 2013, ne peut pas avoir été faite conformément à la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques ».*⁸⁹⁴

« Considérant que jusqu'au 31 décembre 2013, le MPR comptait 06 députés élus, et l'URD 34 ; que c'est ce qui ressort de l'Arrêt n°07-179/CC-EL du 10 août 2007 portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale (scrutin du 22 juillet 2007) ; Considérant que la part de l'aide financière accordée par le décret au MPR et à l'URD, a été estimée en fonction du nombre de députés que ces formations politiques ont obtenus suite aux élections législatives du 15 décembre 2013 ;

*Considérant donc qu'en accordant à ces partis politiques le 24 mars 2014, une aide de l'espèce définie par l'article 29, et en répartissant cette aide en fonction des résultats des élections législatives du 15 décembre 2013, au lieu de la considérer sous l'angle des résultats des élections législatives du 22 juillet 2007, le décret a commis un excès de pouvoir en violant les dispositions des articles 27, 29 et 30 de la loi n°05-047 du 18 août 2005, portant charte des partis politiques ».*⁸⁹⁵ La Section Administrative, eu égard à ces arguments mobilisés :

- en la forme, reçoit les recours ;
- au fond, annule les dispositions du décret 2014-0218/P-RM du 24 mars 2014 en ce qui concerne les partis politiques Mouvement patriotique pour le Renouveau (MPR) et le parti politique Union pour la République et la Démocratie (URD) ;
- ordonne la restitution de la consignation ;
- met les dépens à la charge du Trésor Public ;
- ainsi fait jugé et prononcé par la Cour Suprême Section administrative, les jour, mois et an que dessus.⁸⁹⁶

L'Arrêt n°198 a ainsi été rendu par la Section administrative de la Cour Suprême du Mali le 23/07/2015 en faveur des deux requérants que sont les partis politiques, le MPR et l'URD. N'étant pas satisfaite de cet arrêt ainsi rendu, la Direction Générale du Contentieux de l'Etat, pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, n'a pas manqué de manifester sa volonté de demander une révision dudit Arrêt (n°198 du 23/07/2015). Ainsi, par une requête enregistrée au greffe de la cour Suprême sous le numéro 175/015 du 31 juillet 2015, la Direction Générale du Contentieux de l'Etat (DGCE), agissant au nom et pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et

⁸⁹⁴ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.6.

⁸⁹⁵ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.6-7.

⁸⁹⁶ Arrêt n°198 du 23/07/2015 : République du Mali, Cour Suprême, Section administrative, p.7.

de la Décentralisation, a demandé la révision de l'Arrêt n°198 du 23 juillet 2015 de la Section Administrative de la Cour Suprême. Les raisons avancées par la DGCE sont multiples et diverses. Elle estime que la répartition de l'aide publique aux partis politiques sur la base des résultats électoraux postérieurs n'est pas un fait nouveau en République du Mali. Elle étaye son argumentaire en prenant l'exemple sur les résultats des élections législatives de 2007. Car selon elle, les résultats des élections législatives de 2007 ont servi de base de calcul de l'aide publique aux partis politiques au titre de l'exercice 2006, puisque ces législatives consacraient la fin du mandat des députés élus en 2002.⁸⁹⁷ Il en est donc de même pour la répartition du 24 mars 2014 faite sur la base du décret n°2014-0218/P-RM du 24 mars 2014. Eu égard à ces raisonnements, parmi tant d'autres, la DGCE reproche à la Cour Suprême (Section Administrative) d'avoir fait une mauvaise application de la Charte des partis politiques du Mali : « *Que l'arrêt n°198 du 23 juillet 2015 procède d'une fausse application de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques* ». ⁸⁹⁸ Et d'ajouter que l'intérêt de la participation aux dernières élections par les formations partisans est la prise en compte des résultats issus de ces dernières : « *Que dès lors, quel est l'intérêt de participer aux dernières élections si elles n'interviennent pas dans la détermination du taux de participation* ». ⁸⁹⁹ Ainsi, selon le défenseur du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, rien n'interdit la prise en compte des résultats des élections de 2013 pour le financement public de la même année : « *Que contrairement aux énonciations de l'arrêt, rien ne s'oppose, en tout cas, pas les dispositions de la charte des partis, à ce que les élections de 2013 soient prises en compte pour le financement public de 2013* ». ⁹⁰⁰ Toujours selon la DGCE, « *que mieux, il ne ressort d'aucun article que ce renouvellement est lié au dépôt du bilan, au rapport de la Section des Comptes ou à un exercice comptable* ». ⁹⁰¹ Dans la partie « *DISCUSSION JURIDIQUE* » de l'arrêt n°646 du 17/11/2016, la Cour Suprême (Section Administrative) revient à la charge en mobilisant des contre-arguments sur la base desquels elle se base pour rejeter le recours en révision demandé par la DGCE. Ces contre-arguments se présentent comme suit : « *Considérant qu'en vertu de l'article 71 de la loi n°96-071 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, le recours en révision est dirigé contre les arrêts contradictoires de la Section Administrative dans les cas suivants :*

⁸⁹⁷ République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016 (relatif à l'Arrêt rejetant le recours en révision), p.3.

⁸⁹⁸ République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016, *Op. Cit.*, p.4.

⁸⁹⁹ République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016, *Op. Cit.* p.4.

⁹⁰⁰ République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016, *Op. Cit.* p.4.

⁹⁰¹ République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016, *Op. Cit.* p.4.

- si la décision a été rendue sur pièces fausses ;
- si la partie a été condamnée faute de présenter une pièce décisive retenue par l'adversaire ;
- s'il y a eu non application de la loi, fausse application ou fausse interprétation de la loi ;
- si la décision rendue est entachée d'une erreur de procédure non imputable à la partie et qui a affecté la solution donnée à l'affaire ;

Considérant que la requérante ne donne preuve d'aucun des moyens de révision ci-dessus relatés ;

Qu'elle utilise les mêmes moyens évoqués lors de l'appel et qui n'ont pas prospéré ;

Que la révision ne saurait être un autre degré de juridiction ; que seuls les moyens de droit, à l'exclusion de tout autre moyen de fait, sauraient fonder la révision ;

Qu'il ressort de l'arrêt querellé que la clé de répartition de l'aide publique aux partis politiques devait prendre en compte les résultats de l'élection de 2007 et non celui de 2013 ;

Que cela est conforme aux dispositions de l'article 29 de la Charte des partis politiques ;

*Qu'il y a lieu par conséquent, de rejeter le recours en révision comme mal fondé ».*⁹⁰²

Par donc, ces motifs : en la forme, la Section administrative de la Cour suprême reçoit le recours ;

Au fond, rejette comme mal fondé et met les dépens à la charge du Trésor public. Après cet aperçu général sur les contenus de ces deux arrêts de la Cour suprême (Section administrative), nous nous sommes rendus à la Direction générale du Contentieux de l'Etat qui était chargé de défendre la cause de l'Etat malien, le 20 septembre 2017 ; le chargé de ce dossier n'a accepté aucun commentaire sur le procès. Mais notre passage à la Section administrative de la Cour suprême pour un entretien, nous a permis d'avoir le point de vue de certains responsables de cette institution, surtout de la Section administrative. Ainsi, selon le président de la Section administrative de la Cour Suprême du Mali, les partis politiques comme le MPR et l'URD ont pu mobiliser des moyens légaux et convaincants, d'où leur victoire. Cet extrait d'entretien suivant est plus illustratif : « *Le 23 juillet 2015, c'était les partis politiques : Mouvement Patriotique pour le Renouveau (MPR) représenté par Choguel K. MAIGA et le parti Union pour la République et la Démocratie, représenté par Maître Demba TRAORE qui ont attaqué le décret n°2014-0218 /P-RM du 24 mars 2014, fixant la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2013. Dans leur requête, il reproche au décret sus-cité de les avoir discriminés dans l'attribution des aides aux partis politiques. Si leur requête est recevable en la forme, au fond on a analysé les moyens qu'ils ont présentés. La Cour après en avoir délibéré, est arrivée à la conclusion que les dispositions du décret n°2014-0218 /P-RM du 24 mars*

⁹⁰² République du Mali, Cour Suprême ; Section Administrative, Arrêt n°646 du 17/11/2016, Op. Cit., p.6.

2014 devaient être annulées en ce qui concerne les partis politiques MPR et URD. Il s'agissait donc de retourner au niveau de ce décret pour voir, sur la base des moyens présentés par ces partis, combien ils peuvent avoir comme montant maintenant. Sinon le MPR avait eu 51 millions et quelques et l'URD, 253 millions et quelques. Donc leur quote-part doit être revue à la hausse en application de cet arrêt-là. **Question :** Quel a été l'argument de l'Etat contre ces deux partis politiques ? Est-ce que les derniers résultats devaient être concernés par ce décret de 2014 ? **Réponse :** « Oui c'est en cela que la Cour a donné raison à ces partis politiques. Parce que les arguments apportés par les partis politiques étaient très opérants c'est pour cela que la Cour a donné raison aux partis politiques en annulant les dispositions du décret de 2014 en ce qui concerne les deux partis politiques. C'est les moyens qu'ils ont avancés qui ont convaincu la Cour ». **Question :** Le décret de 2014 qui a été annulé pour l'URD et le MPR, peut-il être en vigueur pour les autres partis qui n'ont pas porté plainte dans le même pays ? **Réponse :** Oui, pour les autres partis politiques il n'y a pas de problèmes. Et les montants qui leur ont été attribués, ils peuvent les garder. Maintenant pour les deux autres partis, le décret doit être revu ainsi que leurs montants qui seront revus à la hausse. C'est-à-dire le MPR au lieu de 51 millions doit avoir un peu plus ; l'URD au lieu de 253 millions doit avoir un peu plus. C'est une annulation partielle, nous avons bien dit que notre Arrêt annule les dispositions du décret de 2014, en ce qui concerne l'URD et le MPR.

Question : Pour ce dossier, je constate qu'il y a un arrêt et une révision de l'arrêt ; cela veut-il dire que le Contentieux de l'Etat n'était pas d'accord au départ avec votre arrêt ?

Réponse : Quand nous, nous avons rendu cet arrêt, le Contentieux de l'Etat est revenu en Révision. Et le sort qui a été réservé à cette demande de révision, c'est le rejet. C'est-à-dire que nous avons rejeté la requête du Contentieux de l'Etat. Parce que tous les moyens que le Contentieux de l'Etat a évoqués n'ont pas prospéré. Donc c'est la première décision qui vaut et les deux partis politiques devaient retourner devant l'organe chargé de la répartition de l'aide publique pour qu'il les mette dans leurs droits. **Question :** Lors de notre entretien avec le chef de file de l'opposition du Mali, M. Soumaïla CISSE, nous disait que l'URD et le MPR ont déjà leur grosse mais qu'ils ne sont toujours pas entrés dans leurs droits. Comment analysez-vous ce retard à la Section administrative de la Cour Suprême ?

Réponse : Là c'est autre chose. Parce que nous quand nous finissons de rendre notre arrêt, nous avons fini notre devoir. Maintenant il y a une voie qui permet à ces partis politiques d'entrer dans leur droit en demandant le concours du président de la République par le canal du président de la Cour Suprême et celui de la Section administrative de ladite Cour, pour demander

l'exécution de l'arrêt. Question : En dehors du cas de l'URD et du MPR, existe-t-il d'autres cas de plaintes relatifs au financement des partis politiques ? Réponse : Il se peut qu'il y ait des arrêts mais je ne m'en souviens pas. Parce que le plus souvent, le financement se fait sans problème. Sinon, chaque année il y a un financement ; s'il n'y a eu qu'un seul contentieux ou si le contentieux est rare, ça veut dire qu'il y a moins de problème dans ce domaine. Question : Si un autre parti politique attaque ce même décret de 2014, aurait-il gain de cause comme l'URD et le MPR ? Réponse : Il faut que le plaignant présente des moyens parce que l'URD et le MPR ont présenté des moyens et la Cour a trouvé que les moyens qu'ils ont présentés étaient pertinents. C'est pour quoi, elle est partie dans le sens de leur conclusion. Si un autre parti veut attaquer le même décret de 2014, il faut qu'il ait donc des moyens pertinents. L'URD et le MPR, c'est après avoir bien préparé leur recours qu'ils sont venus. Sinon, si ce qu'ils avaient écrit dans leur recours ne tenait pas la route, on n'allait même pas les recevoir.

Question : Pourquoi les plaignants n'ont-ils pas saisi le Tribunal administratif, au lieu de venir saisir directement la Section administrative de la Cour Suprême ? **Réponse :** La Section administrative de la Cour Suprême est saisie c'est l'autorité chargée de censurer les actes des autorités nationales. Comme les partis politiques relèvent du Ministère de l'Administration Territoriale, qui est donc une autorité nationale. Ce dossier est donc justiciable de la Cour Suprême. Parce qu'il y a une répartition de compétences entre le Tribunal administratif et la Section administrative de la Cour Suprême. Et nous, nous avons une compétence d'attribution en ce qui concerne les actes des autorités nationales. Par contre, le tribunal administratif est chargé de censurer les actes des autorités régionales et locales. Par exemple du Gouverneur jusqu'au Maire en passant par les Préfets et Sous-Préfets, tous ceux-ci relèvent du Tribunal administratif. La Section administrative de la Cour Suprême s'occupe des autorités à compétence nationale telles que les ministres, le président de la République, les directeurs nationaux les organismes des autorités indépendantes, les ONG nationales bénéficiant du financement de l'Etat, etc. **Question :** Quel est votre point de vue sur le financement des partis politiques de façon générale ? **Réponse :** « Ce que les partis politiques reçoivent n'est qu'une aide. Sinon le financement des partis politiques se fait par les cotisations des membres. Donc l'aide publique de l'Etat ne doit pas représenter la seule ressource des partis politiques. Si certains partis politiques ne peuvent pas mobiliser autre chose que le financement public, cela signifierait qu'ils n'ont même pas leur raison d'être. Il y a beaucoup de partis politiques qui existent au Mali mais qui

*n'ont jamais bénéficié de l'aide publique, tout simplement parce qu'ils ne peuvent pas répondre aux critères. Il y en a d'autres qui n'ont même pas de siège, ce qui est grave ».*⁹⁰³

La version de la DGE, organe en charge de la répartition de l'aide publique aux partis politiques, sur cette affaire est capitale et indispensable. C'est pour quoi, le 28/09/2017, nous avons eu un entretien avec le Délégué général de cette institution. Dans son explication, il ne semble pas partager l'avis de la Cour Suprême (Section administrative) sur la question, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question** : Au titre de l'année 2013, la DGE est accusée d'avoir fait la répartition de l'aide publique partisane sur la base des résultats des élections législatives de cette même année 2013. Quel est votre point de vue sur cette affaire qui met votre structure au centre du débat ? **Réponse** : *« Ils ont lié l'élection au mandat. La Cour Suprême et les partis politiques concernés, c'est-à-dire, l'URD et le MPR, parlent de mandat. Alors que la loi parle de la dernière élection.*⁹⁰⁴ *Nous, nous avons misé sur l'élection. La Cour Suprême devait casser, annuler la répartition querellée et demander une nouvelle répartition de ladite aide publique. Si l'on reprenait la répartition, nous pensons que l'URD gagnerait plus que l'argent qu'elle va gagner sur la base du calcul de son avocat, Maître Demba. Et puis, la Direction générale du Contentieux de l'Etat ne devait pas aller à ce procès sans nous y associer. C'est pourquoi, nous avons adressé une mémoire à la Primature pour manifester notre insatisfaction face à l'arrêt rendu par la Cour Suprême ».*⁹⁰⁵ Nous avons eu un deuxième entretien le 12 juin 2018 (deuxième passage) avec le Délégué général aux Élections qui est toujours resté cohérent dans son explication : *« Par rapport au contentieux URD-MPR contre l'Etat, la plainte nous est parvenue du Ministère de l'Administration Territoriale. Nous avons adressé une lettre à la primature en lui expliquant que la DGE n'est pas satisfaite de l'Arrêt de la Cour Suprême parce qu'elle n'a pas été associée dans le processus ».*⁹⁰⁶ Un autre cas de contestation relative à la répartition de l'aide publique des partis politiques nous a été révélé par Maître Mountaga TALL, ancien Ministre et président du parti CNID-FY, lors de notre entretien du 18/10/2017. Cette contestation est relative aux résultats des élections communales, contrairement au cas précédent. **Question** : Est-ce que

⁹⁰³ Extrait d'entretien du 30/08/2017 avec le président de la Section administrative de la Cour Suprême du Mali (D. SAGARA), au nouveau siège de la Cour Suprême, à Bamako-Banankabougou.

⁹⁰⁴ Il fait allusion ici au dernier alinéa de l'article 29 de la Charte des partis politiques du Mali : « Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles ».

⁹⁰⁵ Extrait d'entretien du 28/09/2019, avec le Délégué général de la DGE au siège, à Bamako, dans son bureau.

⁹⁰⁶ Extrait d'entretien du 12/06/2018, avec le Délégué général de la DGE au siège, à Bamako, dans son bureau.

votre parti politique (CNID-FYT) a connu un cas de contentieux lié au financement des partis politiques ? **Réponse :** « Nous avons eu de bonnes raisons de faire de contentieux cette année. Parce que figurez-vous, qu'on a partagé l'aide publique de 2015 sur la base des résultats de l'élection communale de novembre 2016. Mais, c'est trop gros, c'est trop gros ! L'élection a été faite en novembre, les contentieux de l'élection ont continué jusqu'en 2017. Mais l'aide publique de 2015 a été partagée sur la base d'une élection tenue en fin 2016. C'est une hérésie ! Mais nous ne sommes pas entrés dans les contentieux, parce que nous ne souhaitons pas contribuer à détériorer davantage l'image des partis qui vont se battre pour de l'argent. Normalement, c'est l'aide publique de 2017 qui doit être répartie en tenant compte des résultats de l'élection de 2016. Maintenant, pour le calcul des années 2015 et 2016 l'Etat devait tenir compte des résultats des élections passées. Mais là, on a tordu le cou à la loi et aux principes pour favoriser le ou les partis qu'on voulait favoriser⁹⁰⁷. **Question :** Le problème que vous soulignez est donc différent du contentieux qui avait opposé l'URD et le MPR à l'Etat ? **Réponse :** « Ça c'était pour 2013 ou 2014. Mais moi, je vous parle de 2015. Nous, on n'a pas fait de contentieux, mais le problème il est là ». ⁹⁰⁸ **Question :** Pourquoi le CNID-FYT n'a-t-il pas attaqué le décret n°2014-0218 /P-RM du 24 mars 2014 comme l'ont fait l'URD et le MPR ? **Réponse :** Parce qu'on ne veut pas contribuer à affaiblir davantage les partis et à toucher à leur crédibilité. Sinon les citoyens diront : ah, les voilà en train de se battre encore à cause de l'argent ! Donc, on préfère perdre quelques dizaines de millions plutôt que de contribuer à saper l'image, le crédit et l'autorité des partis ». ⁹⁰⁹

Ces deux cas de figure prouvent à suffisance que la répartition de l'aide publique de l'Etat aux partis politiques connaît de nombreuses difficultés. Est-ce un problème d'interprétation de la loi ? Est-ce un vide juridique ? Ou alors c'est délibéré, dans le but de favoriser les partis ou la mouvance présidentielle qui sont au pouvoir ? C'est cette dernière interrogation qui semble être la raison la plus convaincante. Car il n'est un secret pour personne que le parti politique au pouvoir a une forte influence dans la gestion de cette question de financement public des formations partisans au Mali. Les multiples aides exceptionnelles accordées aux partis politiques constituent une parfaite illustration. Parce que, malgré les résultats de vérification de la Section des Comptes de la Cour

⁹⁰⁷ Il fait allusion au parti au pouvoir, en l'occurrence le RPM.

⁹⁰⁸ Il fait allusion au parti au pouvoir, en l'occurrence le RPM.

⁹⁰⁹ Extrait d'entretien du 18/10/2017 au quartier du fleuve de Bamako avec l'avocat, l'ancien ministre et le président du parti CNID-FYT, Me Mountaga TALL.

Suprême et ceux de la DGE, le président de la République a la latitude d'accorder une aide exceptionnelle aux partis, même si leur compte n'a pas été validé par les organes de contrôle.

Le pouvoir discrétionnaire du président de la République oblige. Ainsi, malgré la clarté de l'article 29⁹¹⁰ de la Charte des partis politiques du Mali, les responsables de la gestion de l'aide publique (par mauvaise volonté politique) trouvent des prétextes pour imposer une obscurité à ce dispositif. Malgré ces multiples défaillances ainsi soulevées, la liste des lacunes relatives à la Charte des partis politiques du Mali est loin d'être exhaustive.

Paragraphe II : Le financement public des partis politiques victime de vides juridiques

Si les problèmes précédemment soulignés ont trait aux dispositifs relatifs au financement public des partis politiques, la Charte des partis politiques du Mali connaît d'autres handicaps. Il s'agit des vides juridiques qui contribuent à rendre inefficace le dispositif de gestion de l'aide publique aux partis politiques. Nous entendons par vides juridiques, l'absence de prise en charge par le législateur, des interférences inévitables ou des enchevêtrements dans la gestion du financement public. Ainsi, beaucoup de paramètres ou d'acteurs incontournables s'impliquant dans l'espace politique, restent non encadrés par le législateur. La conséquence de l'absence d'encadrement des aspects ci-dessous indiqués, constitue l'une des raisons qui expliquent l'inefficacité de la Charte des partis en ce qui concerne la gestion de l'aide publique. La Charte des partis politiques du Mali est muette sur le financement des élus indépendants (A.) En ce sens que, depuis l'instauration du financement public des partis politiques en 2000, les députés et conseillers communaux indépendants ne bénéficient pas de cette aide publique. Les raisons qui justifient cette situation défavorable aux élus indépendants trouvent leur fondement dans le texte fondamental du 25 février

⁹¹⁰ Article 29 de la Charte des partis politiques du Mali : « les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25 % des recettes fiscales.

Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions :

- une première fraction égale à 15 % des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales ;
- une deuxième fraction égale à 40 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés ;
- une troisième fraction égale à 35 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers communaux.
- une quatrième fraction égale à 10 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5 % pour les députés et 5 % pour les conseillères communales. Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles».

1992 et dans la Charte des partis politiques de 2005. Ainsi, la Constitution du 25 février 1992 stipule que : « *Les 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 la laïcité de l'Etat* ». ⁹¹¹ Comme nous l'avons souligné plus haut, les raisons fondamentales qui justifient l'aide publique aux partis politiques, c'est ce concours de ces derniers à l'expression du suffrage dont parle le texte fondamental malien.

Cet article 28 de la Constitution reconnaît ainsi aux partis politiques la qualité des acteurs qui jouent un rôle d'intérêt public. Cela sous-entend également que les candidats indépendants ne sont pas considérés comme des acteurs politiques jouant un rôle d'utilité publique, d'où leur exclusion au financement public ; comme le confirme cet extrait d'entretien : « *Seuls les détracteurs (indépendants) qui critiquent l'aide publique des partis politiques parce qu'au temps d'Amadou Toumani TOURE le pouvoir était dans la main des indépendants et ces détracteurs voulaient en profiter pour discréditer les partis politiques. Ce candidat indépendant (ATT) est arrivé au pouvoir avec des moyens dont les sources sont très douteuses. Et ce qui est plus paradoxal, c'est que les indépendants ne s'occupent même pas de la population alors qu'ils nous accusent de n'avoir pas formé ou sensibilisé nos militants. Les textes aussi ne les obligent pas de former ou sensibiliser car ils n'ont pas le statut d'un parti politique. Parce qu'ils n'ont ni des militants encore moins de projet de société. Les indépendants avaient réclamé, eux aussi, le financement public de l'État mais ils n'ont pas eu gain de cause. Car les autorités compétentes leur ont dit qu'ils ne peuvent pas en bénéficier car ils n'ont pas les mêmes charges, soucis et responsabilités que les partis politiques* ». ⁹¹² La deuxième raison repose sur la charte des partis politiques. Ainsi, le législateur malien a pris le soin de définir la Charte des partis politiques et son objectif : « *La charte des partis est un ensemble de principes qui régissent la vie des partis politiques. Elle a pour objet de définir les règles relatives à la formation, à l'organisation, au fonctionnement et au financement des partis politiques* ». ⁹¹³ Ce dispositif législatif met ainsi en exergue la sphère d'action de la Charte. Et son domaine d'intervention ne se rapporte pas aux candidats indépendants. La Charte qui est le socle du financement public, ne reconnaît donc pas les candidats indépendants comme acteurs politiques

⁹¹¹ Article 28 de la Constitution du 25 février 1992, la Constitution actuellement en vigueur.

⁹¹² Entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. D.) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

⁹¹³ Article 1^{er} de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

qui méritent une aide financière dans la définition de son domaine d'action. Autre argument déplaisant pour les candidats indépendants est contenu dans l'article 2 de la même Charte. Si dans l'article 1^{er}, il est ressorti que l'un des objets de la Charte est de définir les règles relatives au financement des partis politiques ; il convient donc de savoir ce que c'est qu'un parti politique selon cette même Charte et surtout quelles sont ses missions fondamentales.

Ainsi, pour la Charte des partis politiques du Mali, « *les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus* ». ⁹¹⁴ Le résumé que l'on peut faire de ces deux articles est simple : la Charte ne s'est focalisée que sur les partis politiques. Et un parti politique est une organisation de citoyens disposant d'un projet de société pour la mise en œuvre duquel elle s'invite à la vie politique par des moyens démocratiques. Ces différents dispositifs et ces différentes remarques font des élus indépendants, des acteurs qui ne peuvent pas, sur des bases légale et constitutionnelle, bénéficier du financement public accordé aux partis politiques. Il est reproché à la Charte (ceci est également un handicap), de n'avoir pas pris en compte, dans la répartition de l'aide publique, les efforts déployés par les candidats malheureux (B). Nous estimons que ces deux handicaps constituent les principaux vides juridiques.

A. Les élus indépendants privés du financement public

Au Mali, les candidats indépendants ont été légalement reconnus depuis 1996, soit trente-six (36) ans après son indépendance. Dès lors, ils ont la latitude de participer aux différentes compétitions électorales, au même titre que les candidats issus des partis politiques. Ces trente-six (36) ans d'exclusion s'expliquent par l'histoire et l'évolution politiques du pays. De 1960 à 1968, le Mali vivait dans un système de parti unique de fait car, quoique la Constitution de 1960 reconnaissait le multipartisme, l'US-RDA n'a jamais laissé une marge de manœuvre à un parti politique de s'épanouir. Des partis comme le PSP en ont été victimes. Après le coup d'état de 1968, et surtout après la création de l'UPDM en 1979, la Constitution du 2 juin 1974 à travers son article 5, a fait de l'UDPM un parti unique constitutionnel. Il a fallu attendre la Conférence nationale tenue du 29 juillet au 12 août 1991, c'est-à-dire après le coup d'état contre le Général Moussa TRAORE, pour

⁹¹⁴ Article 2 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

que le multipartisme intégral voit le jour. Mais en cette période, c'est-à-dire après l'instauration du multipartisme intégral en 1991, les candidatures indépendantes n'étaient pas autorisées à participer à une compétition électorale. Après la lutte pour l'ouverture politique, qui est désormais un acquis, il fallait mener le combat pour la reconnaissance des candidatures indépendantes également. Ainsi des membres de la société civile, des ONG et autres personnes ressources se sont livrés à la bataille pour que cette catégorie politique ait son droit de cité sur l'échiquier politique malien en 1996.

Depuis donc 1996, la législation reconnaît la candidature indépendante aux citoyens maliens. C'est pourquoi, lors des campagnes électorales, les candidats indépendants sont appelés à sillonner tout le pays au même titre que les candidats issus des partis politiques, à la rencontre des électeurs à travers des meetings, conférences, visites de courtoisie etc. Cette aventure dépen-sière fait d'eux également, des acteurs politiques qui s'investissent, au même titre que tout autre candidat pour conquérir l'expression du suffrage. L'entreprise individuelle qui consiste à aller à la quête des électeurs trouve son fondement dans la Constitution malienne qui précise que : « *la liberté d'entreprise est garantie dans le cadre des Lois et règlements en vigueur* ». ⁹¹⁵

Mais il faut souligner quand même que ce droit nouvellement accordé aux candidats indépendants n'est pas du goût de tous les acteurs politiques maliens. Car selon certains, les candidats indépendants n'ont pas les mêmes charges que les partis politiques, comme l'a souligné précédemment un cadre de l'UDD. Pourtant la Constitution malienne de 1992 accorde aux Maliens les mêmes droits et devoirs : « *Tous les Maliens naissent et demeurent libres et égaux en droits et en devoirs. Toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique est prohibée* ». ⁹¹⁶ Mieux encore, aucune étude scientifique ne prouve au Mali et au Sénégal, jusqu'à preuve du contraire, que l'offre politique des candidats issus des partis politiques est meilleure que celle proposée par les candidats indépendants. Au contraire, au Sénégal, l'hypothèse inverse a été approuvée par une analyse d'une vingtaine de jeunes journalistes. ⁹¹⁷ Cette étude, faut-il le rappeler, était menée dans le cadre du cours d'analyse de contenu du discours politique, afin de comprendre les raisons explicatives des voix obtenues par les quinze candidats lors des élections présidentielles sénégalaises du 25 février 2007.

⁹¹⁵ Article 14 de la Constitution du 25 février 1992, la Constitution en vigueur.

⁹¹⁶ Article 2 de la Constitution du 25 février 1992.

⁹¹⁷ Abdoul Aziz DIOP: Une succession en démocratie. Les sénégalais face à l'inattendu, Paris, L'Harmattan, 2009, p.167.

Et pour ce faire, les jeunes journalistes ont procédé d'abord au classement de ces quinze candidats ayant participé aux élections présidentielles de 2007 selon les critères de notoriété publique, de visibilité pendant la campagne électorale, de capacité de financement, de contenu programmatique des discours politiques, etc. Après examen sous un prisme spécifique, « *le classement effectué étonna par la manière dont il étaya les faits allégués de recul démocratique et de choix tronqué des élections et des électeurs* ». ⁹¹⁸ Ainsi, en matière de notoriété publique, Abdoulaye Wade arrive en tête, ensuite vient Idrissa Seck, suivi de Moustapha Niasse, d'Ousmane Tanor Dieng, d'Abdoulaye Bathily, de Landing Savané, etc. ⁹¹⁹ Le classement est quasiment le même concernant les critères de visibilité du candidat et de capacité de financement d'une campagne électorale de type présidentiel. Mais lorsqu'il s'était agi de classer les candidats selon les programmes proposés aux citoyens, l'ordre de préférence des jeunes journalistes changea totalement. Ainsi Cheikh Bamba Dièye arrive en tête, suivi de Maître Mame Adama Guèye, suivi de Mamadou Lamine Diallo, Robert Sagna, etc. ⁹²⁰ Sur une chose sérieuse, comme le souligne Abdoul Aziz DIOP, deux candidats indépendants, très peu connus du public perturbèrent la hiérarchie politique. Cette analyse prouve à suffisance que les candidats indépendants, comme souligné plus haut, connaissent les problèmes de notre société que ceux issus des formations partisans, d'où la pertinence de leur offre politique devant celle des "vétérans politiques" sénégalais. Alors, au nom de quoi, ces candidats indépendants n'ont-ils pas droit au financement public partisan ?

Dans un pays comme le Mali où les citoyens tournent de plus en plus le dos aux partis politiques du fait que ceux-ci sont plus tournés vers la défense des intérêts claniques au détriment de la cause nationale, les candidats indépendants peuvent être considérés comme une alternative pour briser le monopole exclusif de l'offre politique. Ce manque d'engouement a été confirmé par un rapport de la MINUSMA portant sur les élections de la période 2002-2013 : « *de manière générale, le taux de participation aux élections générales en République du Mali ne franchit pas la barre des 50% de l'électorat. Au cours de la dernière décennie, la participation aux élections législatives a été en nette progression quoique demeurant en dessous de 40%. L'élection présidentielle de 2007 a connu quant à elle un léger recul de participation de l'ordre de 5% par rapport à 2002* ». ⁹²¹ Dans

⁹¹⁸ Voir Abdoul Aziz DIOP, *Op. Cit.*, p.167.

⁹¹⁹ Abdoul Aziz DIOP, *Op. Cit.*, p.167.

⁹²⁰ Abdoul Aziz DIOP, *Op. Cit.*, p.168.

⁹²¹ Mission multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA). DIVISION ELECTORALE : Statistiques électorales du Mali 2002-2013, juillet 2014, Bamako, p. 5.

tous les cas de figure, les élus indépendants sont des représentants du Peuple malien au service de la Nation au même titre que les élus issus des partis politiques. Si les élus indépendants ont droit aux indemnités et primes dont bénéficient les élus issus des partis politiques au niveau de l'Assemblée nationale ou des conseils de cercle ou communaux, la logique n'admet pas le contraire lorsqu'il s'agit de l'aide publique aux partis politiques. Les principaux reproches que les citoyens maliens, dans leur majorité, font à l'endroit des partis politiques sont la tenue des promesses jamais exécutées, le double discours sans issue ni cohérence et la défense de leurs intérêts personnels au détriment de ceux du peuple. Et une fois arrivés au pouvoir, leur gestion du pouvoir devient plus partisane ou clanique qu'une gestion orientée dans le sens de la préservation de l'intérêt général. Les membres du parti au pouvoir deviennent du coup, une catégorie de citoyens à part entière qui sont presque au-dessus de la loi. Pourtant, dans certaines contrées, les ressortissants du terroir (candidats indépendants) maîtrisent mieux les problèmes locaux que certains candidats issus des partis politiques qui n'y sont que pour des fins électoralistes. C'est partant de tous ces constats que le législateur malien a accordé son aval aux candidats indépendants pour contrebalancer les partis politiques. Car pour défendre la cause de la Nation, tous les maliens sont interpellés au même titre comme le stipule la Constitution : « *La défense de la patrie est un devoir pour tout citoyen* ». ⁹²²

La liste des lacunes de la Charte des partis politiques du Mali est loin d'être exhaustive.

B. Des efforts électoraux non récompensés

L'aide publique accordée aux partis politiques maliens a été saluée par beaucoup de maliens, notamment par la classe politique dans sa globalité. Mais lorsqu'il s'est agi de la mise en œuvre de la loi instituant le financement des partis politiques, certains acteurs politiques se sont vite rendu compte de certaines injustices qui en découlent. Il s'agit entre autres des efforts électoraux déployés par les candidats malheureux et les candidats indépendants qui ne sont pas pris en compte dans la répartition de l'aide publique accordée aux partis politiques. Pourtant la Constitution du 25 février 1992 a expressément précisé que les partis politiques jouent un rôle d'utilités publiques d'où leur récompense à travers l'aide publique : « *Les 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*

⁹²² Article 22 de la Constitution du 25 février 1992.

territoire, de l'unité nationale et la laïcité de l'Etat ». ⁹²³ De même, la Charte des partis politiques du Mali précise expressément à son tour, dans son article 2, les raisons qui justifient l'aide publique aux partis politiques : « *Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus* ». Ces deux dispositions constituent des jalons fondamentaux de l'aide publique que l'Etat malien octroie chaque année aux formations partisans. Elles supposent, du moins indirectement, que les efforts que les partis politiques fournissent en concourant à l'expression du suffrage méritent une aide publique. En d'autres termes le devoir d'éducation des militants, d'encadrement des élus comme celui de la formation d'opinion imposé aux partis politiques par la Constitution et la Charte donne à chaque formation politique, le droit de bénéficier de l'aide publique. Les partis politiques qui présentent des candidats aux différentes élections (qu'elles soient présidentielles, législatives ou communales) exception faite de la formation des élus, s'acquittent de tous les devoirs précédemment annoncés avant les résultats des élections ; même s'ils sont jugés globalement en deçà des attentes. Mais après les élections, l'Etat du Mali donne la chance à tous les partis politiques victorieux de bénéficier de l'aide publique tout en abandonnant, ceux-là qui n'ont pas connu de victoires, dans leur triste sort.

Cependant, en menant une analyse objective et approfondie, nous nous rendons compte que les partis politiques qui sortent victorieux des différentes élections ont fourni quasiment les mêmes efforts en termes de formation de l'opinion, de sensibilisation, d'éducation ou de mobilisation que ceux qui ne l'ont pas été. Nous sommes, certes d'accord que les formations politiques maliennes, du moins dans leur écrasante majorité, ne font pas de la formation, de l'éducation et de la sensibilisation, une préoccupation de premier plan ; et cela malgré les exigences de la Constitution et de la Charte des partis politiques. Ainsi, les autorités compétentes de la gestion du financement public auront du mal à défendre la thèse selon laquelle les partis politiques qui sortent victorieux des élections sont plus utiles pour les citoyens que ceux qui en sont sortis non victorieux. Les partis politiques malheureux aux élections répondent, à tout point de vue, aux critères fondamentaux pour bénéficier de l'aide publique, surtout lorsque qu'on se réfère l'article 28 de la Constitution et surtout l'article 2 de la Charte de partis politiques. Avec le système majoritaire à deux tours qui

⁹²³ Article 28 de la Constitution du 25 février 1992 du Mali.

ouvre la voie à toute sorte de coalitions, défiant souvent la logique politique, certains partis politiques victorieux doivent leur salut plus à leurs moyens financiers et à leur capacité de frauder lors des élections qu'à leur légitimité dans leur circonscription électorale. Dans le système majoritaire à deux tours, un parti politique peut perdre la victoire avec une seule voix de différence, malgré tous les efforts déployés lors des campagnes. Ce même parti politique est appelé à entretenir son électorat avant les prochains rendez-vous électoraux. Et le problème de moyens financier se pose immédiatement, surtout lorsqu'il s'agit d'un parti politique qui a perdu une élection.

La logique et le bon sens voudraient, au contraire, que les partis politiques ayant perdu une élection soient prioritairement financés au détriment de ceux qui ont gagné l'élection à cause des opportunités financières et matérielles que la gestion des affaires publiques leur procure. Le législateur semble négliger cette dimension, mais les efforts des partis politiques malheureux aux élections méritent d'être salués et soutenus ; de même pour les candidats indépendants. La question du financement des partis politiques doit être traitée sous un angle différent de celui que nous vivons aujourd'hui. Il doit garantir la promotion de nouvelles classes politiques voire, de nouvelles idées politiques qui s'inscrivent dans une logique de concurrencer ou de menacer les partis politiques qui pensent avoir la mainmise sur l'électorat d'une zone déterminée par des moyens plus ou moins démocratiques. Les partis politiques malheureux aux élections ne sont pas les seuls à être victimes du système de financement public des partis politiques maliens. Parce que, les candidats indépendants sont, au même titre que les partis politiques malheureux aux élections, marginalisés par le système, même s'ils répondent légitimement aux critères de cette aide publique. D'aucuns diront certes qu'ils n'ont pas d'électorat à entretenir ou le devoir de former et éduquer les citoyens. Oui, officiellement rien n'est contestable. Mais il est aussi incontestable que les candidats indépendants ne vont pas sur le terrain politique sans un discours sur le patriotisme, la citoyenneté, la valeur morale, la bonne gouvernance, les droits et devoirs des citoyens dans un Etat démocratique et la corruption... Les candidats indépendants ne pourront pas non plus convaincre les électeurs indécis sur le terrain sans leur faire le bilan de la gestion des affaires publiques de L'Etat en apportant des détails précis sur les points phares et les zones d'ombre de ladite gestion avant de proposer une nouvelle orientation salvatrice aux électeurs. Cet exercice, de notre point de vue, n'est autre que l'éducation, la sensibilisation, la mobilisation et la participation à l'expression du suffrage universel. Les candidats issus des partis politiques sont récompensés pour s'être soumis à ces exercices, contrairement aux candidats indépendants pour des raisons non élucidées.

Mais l'aide publique, telle que vécue par les acteurs politiques maliens ne donne pas assez de marge de manœuvre aux nouveaux partis politiques qui n'ont pas eu la maturité leur permettant de s'enraciner sur toute l'étendue du territoire. Pourtant, l'aide publique aux partis politiques doit avoir un caractère inclusif en instaurant un terrain de compétition propice à tous les acteurs intéressés. Elle doit aussi être l'apanage de la promotion des idéologies originelles ou des tendances politiques. Malheureusement, l'aide publique accordée aux partis politiques maliens favorise et soutient les partis politiques les moins nécessaires, déjà forts et dominants, au détriment des partis politiques ou candidats indépendants qui ont du mal à se faire de la place sur l'arène politique. Cet état de fait biaise finalement les principes initiaux du financement public des partis politiques et même les fondements de l'égalité de chances prônés par la démocratie.

Section II : Le pouvoir discrétionnaire du Président de la République, un obstacle dans la gestion transparente du financement public

La forte dose de politisation avec laquelle l'aide publique partisane est gérée au Mali reste l'un des problèmes les plus sérieux auxquels les autorités politiques maliennes restent confrontées. Cela se manifeste essentiellement par le pouvoir discrétionnaire dont dispose le président de la République. Ce pouvoir discrétionnaire peut mettre en parenthèse les résultats de tous les organes de contrôle habilités, et accorder l'aide publique à tous les partis politiques du pays ; même ceux qui ne répondent pas aux critères de la Charte des partis politiques. Cet extrait d'entretien, ci-dessous, avec un Conseiller de la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali nous en dit plus : **Question :** Si la Section des Comptes de la Cour Suprême ne certifie pas le compte d'un parti politique, est-ce que cela peut être une raison valable pour qu'il perde l'aide publique de l'année concernée ? **Réponse :** « Il y a le décret présidentiel qui accorde l'aide exceptionnelle. Comme le décret est un acte d'autorité du pouvoir exécutif, nous ne pouvons pas influencer sur ça. Alors que, c'est à ce niveau que l'aide est accordée. Maintenant, pour ce qui est de l'avis juridique, c'est notre certification qui est prise en compte. Ils ont d'autres avis que le nôtre : ils ont l'avis de la DGE, ils ont l'avis du ministère de l'administration territoriale et au finish, ils produisent un avis politique qui est le décret du président de la République. C'est un acte administratif à valeur politique parce que c'est un homme politique qui le prend. Là il peut faire un décret où il y a financement des partis certifiés comme il peut faire un décret pour les partis politiques non certifiés ; s'il estime que pour des raisons d'État...

*Notre certification est une porte ouverte par rapport à la vérification financière de la juridiction. Mais ça ne suffit pas pour que ça aboutisse au décret de financement. Le décret est soutenu, soutenu par notre vérification plus que par celle des autres acteurs. Donc, à partir du moment où il y a cela, nous ne pouvons pas dire de façon tranchée que, une fois nous, nous certifions ton compte tu auras l'argent ou bien si nous ne le certifions pas, tu n'as pas l'argent. Parce que le président peut décider de donner l'aide financière de l'Etat à tous les partis politiques ».*⁹²⁴

Le financement public des partis politiques maliens est règlementé, comme nous l'avions souligné plus haut, par la Charte des partis politiques du Mali de 2005. Et selon cette dernière⁹²⁵, les partis politiques bénéficiaires de cette aide sont ceux dont les comptes ont été certifiés par la Section des Comptes de la Cour Suprême et confirmés par la DGE à travers son Bureau du Financement public des Partis politiques (BFPPP) et par le ministère de l'Administration territoriale. Mais dans la mise en pratique de la Charte, la consigne du législateur ne sert plus de référence car, en voulant confirmer la règle, l'exception invite le pouvoir exécutif à faire des injonctions sur le pouvoir judiciaire. Ainsi, depuis l'instauration du financement public des partis politiques au Mali, le président de la République a usé à trois reprises de son pouvoir discrétionnaire pour attribuer l'aide publique, en outrepassant ainsi la procédure préalablement établie par la Charte. En d'autres termes, le président de la République a la latitude d'attribuer cette aide publique aux partis politiques, sans tenir compte des résultats des organes de contrôle précités. Pour avoir un aperçu général sur cette question du pouvoir discrétionnaire présidentiel, nous pouvons préciser que, de la date d'instauration du financement public des partis politiques (2000) à nos jours, le Mali a connu trois aides exceptionnelles :

- l'aide exceptionnelle de 2002 : dans le cadre des élections générales de 2002, elle a été accordée aux partis politiques par décret n°02-092/P-RM du 27 février 2002, une aide exceptionnelle d'un montant de 364 154 297 F CFA repartis entre 85 partis politiques ;
- l'aide exceptionnelle de 2005 : aucun parti n'ayant rempli les critères d'éligibilité, le gouvernement a décidé, par décret n°06-003P/RM du 06 janvier 2006, d'accorder une aide exceptionnelle aux partis politiques d'un montant de 906 185 248 F CFA, repartis entre tous les partis politiques, c'est-à-dire les 103 à l'époque ;

⁹²⁴ Extrait d'entretien du 23/08/2017 avec Ismaïla DOUYON, Conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, dans son bureau, à Bamako-centre commercial.

⁹²⁵ Article 27 de la Charte des partis politiques.

- l'aide exceptionnelle de 2007 : par décret n°041/P-RM du 25 janvier 2008, 710 798 682 F CFA ont été répartis entre 57 partis politiques.⁹²⁶

Il faut préciser que ces différentes aides exceptionnelles ont été attribuées en faisant fi des résultats de vérification des organes de contrôle, à savoir la Section des Comptes de la Cour Suprême, la DGE et le Ministère de l'Administration territoriale, d'où leur mise en cause (*Paragraphe I*).

En plus de ces aides exceptionnelles, les retards observés dans le paiement de l'aide publique sont jugés pénalisants par les acteurs politiques (*Paragraphe II*).

Paragraphe I : La mise en cause du pouvoir d'octroi de l'aide exceptionnelle du président de la République

L'octroi de l'aide publique par une formule exceptionnelle suscite assez de questionnements. Et pour cause, les vérifications des comptes des partis politiques, le respect des critères relatifs aux élections et aux aspects administratifs des formations partisans, qui constituent en principe, les critères fondamentaux et déterminants, sont souvent mis en parenthèse au profit du pouvoir discrétionnaire du Président de la République. Pourtant chaque année, pour le respect des critères d'éligibilité par les partis politiques, plusieurs institutions exercent, selon la limite de leurs compétences, un contrôle sur les partis politiques. Notre extrait d'entretien avec un conseiller de la Section des Comptes de la cour Suprême nous donne assez de détail sur la répartition de compétences entre les différents organes de contrôle du Mali dans le processus de vérification des dossiers des partis politiques : **Question** : En dehors de l'aide exceptionnelle, est-ce que la certification de la Section des Comptes de la Cour Suprême peut être contestée par la DGE ou par le Ministère de l'Administration territoriale ? **Réponse** : « *Chacun a sa grille de vérification. Nous avons mis dans notre grille de vérification, les éléments qui relèvent des grilles de la DGE et du Ministère de l'Administration mais que nous ne pouvons pas approfondir lors de nos vérifications. Il s'agit de la vérification du récépissé, de la participation aux élections et de l'existence d'un siège... Voilà des aspects que nous ne pouvons pas approfondir car, ça ne relève pas de nous. L'aspect sur lequel la Section des Comptes de la Cour Suprême peut approfondir la vérification, ce sont les états financiers. Le Ministère de l'Administration territoriale s'occupe de l'enregistrement des récépissés, de la participation aux élections, de la disposition des sièges, de la déclaration des dons etc. La DGE a aussi ses paramètres d'analyse sur la base desquels elle*

⁹²⁶ Source : DGE, tableau synthétique du financement public des partis politiques, période 2001-2014, p.8.

*formule son opinion. Par exemple la répartition selon le nombre d'élus au niveau nation, le nombre d'élus hommes et de femmes etc. Et c'est l'ensemble de ces opinions qui débouchent sur la prise du décret en Conseil des Ministres. C'est-à-dire que, c'est le ministre en charge des partis politiques qui apporte le dossier au Conseil des Ministres. L'aide financière est attribuée par décret. Donc notre rapport n'attribue pas le financement, il certifie tout simplement le compte. Tout comme la DGE n'attribue pas le financement. ».*⁹²⁷ Même si, sur la base de la Charte des partis politiques, la compétence revient aux organes de contrôle de valider ou d'invalidier le compte d'un parti politique pour l'obtention de l'aide publique, le pouvoir exécutif ne semble pas se laisser intimider par le principe de la séparation du pouvoir qui invite chaque pouvoir à rester dans sa sphère d'action. Ainsi, en faisant fi des directives du législateur malien, et à la surprise quasi générale des principaux acteurs politiques maliens, le président de la République, se fie aux contextes et enjeux politiques du moment pour improviser une nouvelle règle de jeu jugée polémique voire illégale. Il s'agit de l'octroi de l'aide publique des partis politiques par voie exceptionnelle. Cette pratique, selon les acteurs rencontrés sur le terrain, tarde à avoir l'adhésion de la majorité des acteurs politiques. Ce manque de légitimité s'explique par plusieurs raisons parmi lesquelles nous avons le désenchantement des partis politiques dynamiques (A).

En d'autres termes, les formations politiques qui se forcent d'être en phase avec les exigences de la Charte, voient leurs efforts réduits à néant par l'octroi de l'aide publique aux partis politiques par voie exceptionnelle. Par contre, les formations politiques les moins dynamiques sur le terrain politique se frottent les mains. Parce que l'aide exceptionnelle leur permet de bénéficier du fonds public même s'ils ne répondent pas aux exigences de la Charte. C'est pourquoi, le fondement juridique de l'aide exceptionnelle reste plus que jamais, une question complexe (B). Et pour cause, elle ne table pas sur les rapports des organes de contrôle tels que la Section des Comptes de la Cour Suprême, la DGE ou le Ministère de l'Administration.

A. Le principe de l'aide exceptionnelle, une prime à la médiocrité partisane

La problématique de la séparation du pouvoir refait surface dans la gestion du financement public des partis politiques maliens. Ainsi, les différentes instances de vérification et de contrôle mises en place à cet effet ne détiennent plus le dernier mot pour octroyer l'aide publique aux formations

⁹²⁷ Extrait d'entretien du 23/08/2017 avec Ismaïla DOUYON, Conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, dans son bureau, à Bamako-centre commercial.

politiques. Le seul acte qui garantit le financement public à un parti politique reste, plus que jamais, le Décret présidentiel même si les organes de contrôle avaient préalablement émis des opinions contraires. La seule autorité compétente détentrice de la décision finale en la matière est le pouvoir exécutif, en l'occurrence, le président de la République. Et le pouvoir discrétionnaire dont dispose ce chef de l'exécutif y est fortement pour quelque chose.

Le président de la République, sur la base de ce pouvoir dit discrétionnaire, se permet de tordre le cou à la Charte des partis politiques, pour accorder l'aide publique aux partis politiques sur la base des critères qui lui sont personnels. Car très généralement, avant d'user de son pouvoir discrétionnaire, le chef de l'Exécutif tient compte de la circonstance politique dans laquelle se trouve son parti ou sa coalition politique, avant de venir directement ou indirectement à son secours, même si son compte n'a pas été certifié par les organes de contrôle. Pourtant, l'aide publique accordée aux partis politiques n'a pas seulement comme ambition d'équilibrer la chance entre les acteurs politiques, y compris les indépendants, mais elle a aussi et surtout comme souci, de primer leur performance. C'est pourquoi, certains partis fournissent des efforts énormes et légaux pour gagner des élus et obtenir la certification de leur compte auprès des organes de contrôle comme la Section des Comptes de la Cour Suprême, la DGE et dans une certaine mesure, le Ministère de l'Administration territoriale, comme le prévoit la Charte. Mais le principe de l'aide exceptionnelle réduit à néant les efforts partisans d'une telle nature en récompensant ainsi les partis politiques « opérationnels » et « non opérationnels » avec les mêmes primes. Sans l'aide exceptionnelle, jusqu'à preuve du contraire, certains partis n'auraient jamais bénéficié de l'aide publique du fait de la complexité des critères à respecter, notamment l'équilibre du bilan financier. Dès lors, l'aide exceptionnelle compromet sérieusement l'élan des partis politiques qui veulent se conformer aux exigences de la Charte en s'efforçant de produire des résultats escomptés. Parce que l'esprit de la Charte des partis politiques du Mali repose sur la compétitivité et l'égalité de chances sur la base de la même unité d'analyse qui est la Charte des partis politiques.

C'est pourquoi, de notre point de vue, l'octroi de l'aide publique à des partis politiques n'ayant pas de siège à la hauteur de leur statut ou qui ne participent quasi jamais aux compétitions électorales, sur la base du principe de l'aide exceptionnelle, ne peut trouver son fondement que dans l'injustice. Si l'on se réfère aux trois exemples d'aide exceptionnelle qu'a connue le Mali depuis l'instauration du Financement public des partis politiques en 2000, nous pouvons, sans risque d'être démentis, dire que le décideur a dans tous les cas violé la Charte des partis politiques

du Mali, surtout son article 30 relatif aux conditions à remplir pour bénéficier de ladite aide. Car ils ont tous fait fi de la loi en vigueur pour se fier aux souhaits subjectifs d'un chef de l'Etat qui a aussi des ambitions ou des clans politiques particuliers à défendre.

Cette injonction du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire explique en grande partie, l'une des défaillances dont est victime le système de financement public des partis politiques maliens. Elle a ainsi vidé de tout son sens, l'aide publique qui a suscité tant d'espoir dans le monde partisan malien. Au demeurant, le législateur malien reste interpellé sur cette question pour légiférer de façon expresse et tranchante, sur l'interdiction de toute implication de l'exécutif sur la gestion de l'aide publique accordée aux partis politiques maliens. Cette aide exceptionnelle, en plus de la violation des textes en vigueur et de l'instauration de l'injustice entre les partis politiques, participe également à la promotion de la médiocrité partisane.

B. Le fondement juridique de l'aide exceptionnelle, une question complexe

Le pouvoir discrétionnaire du président de la République est un droit qui lui est constitutionnellement garanti au Mali. Selon le Professeur Demba SY, « *le pouvoir discrétionnaire correspond à la marge de liberté d'appréciation laissée par la réglementation à une autorité administrative lorsqu'elle prend une décision* ». ⁹²⁸ Toujours selon le même auteur, « *il n'y a pas d'incompatibilité entre pouvoir discrétionnaire et principe de légalité. Le pouvoir discrétionnaire se distingue du pouvoir arbitraire du fait que la liberté d'appréciation et d'action de l'autorité administrative résulte de l'indétermination de la réglementation de sa compétence* ». ⁹²⁹

En résumé, le professeur précise que : « *désormais, chaque acte administratif comporte une dose de pouvoir discrétionnaire préservant la nécessaire liberté d'action de l'administration et une dose de compétence liée permettant d'assurer la soumission de l'administration au droit. Ainsi même lorsque le pouvoir discrétionnaire est à son maximum (c'est-à-dire lorsque l'exercice de sa compétence par l'administration n'est soumis à aucune condition), la compétence de l'administration est malgré tout liée car :*

- *La compétence de l'autorité administrative est toujours fixée par les textes ;*
- *Le but poursuivi doit toujours être un but d'intérêt général ;*
- *Les motifs de fait et de droit doivent toujours être matériellement et juridiquement exacts.*

⁹²⁸ D. SY, DROIT ADMINISTRATIF, 2^{ème} éd., revue, corrigée et augmentée 2014, L'Harmattan-Sénégal, CREDILA, p.71.

⁹²⁹ D. SY, *Ibid.*, p.71.

*A l'inverse, lorsque la compétence de l'administration est liée, il existe au moins un élément discrétionnaire : l'administration est libre de choisir le moment de faire l'acte que la loi lui fait obligation de prendre ».*⁹³⁰ Si tels sont les principes du pouvoir discrétionnaire, force est de constater que le pouvoir discrétionnaire tel qu'utilisé par le président de la République du Mali pour accorder l'aide publique aux formations partisans, souffre de plusieurs illégalités. Si la compétence de l'autorité administrative doit toujours être fixée par les textes, ce principe est violé car la Charte des partis politiques du Mali ne prévoit nulle part, dans son contenu, cette compétence discrétionnaire. La deuxième violation des principes du pouvoir discrétionnaire a trait au but poursuivi. Ainsi, si le but poursuivi doit toujours être un but d'intérêt général, à ce niveau, le reproche fait au système malien est d'avoir toujours misé sur le climat ou la tension politique pour accorder l'aide exceptionnelle, afin soit de calmer la tension en faveur de sa classe politique, soit d'attirer beaucoup d'autres partis politiques vers sa mouvance ou son clan pour pouvoir mieux préparer une compétition électorale à venir. L'aide exceptionnelle de l'année 2005 en est une parfaite illustration car, à quelque encablure des élections présidentielles de 2007, une telle aide n'a de sens que lorsqu'elle est comprise dans le sens de fortifier son clan politique pour pouvoir relever le défi de 2007. La troisième violation des principes du pouvoir discrétionnaire est relative aux motifs de fait et de droit. Si les motifs de fait et de droit doivent toujours être matériellement et juridiquement exacts, l'aide exceptionnelle de l'année 2005 peut être jugée illégale dans la mesure où aucun parti politique n'a pu remplir les critères de la Charte des partis politiques en vigueur pour bénéficier de ladite aide. Mais en violant de façon flagrante les rapports des organes de contrôle, le président d'alors a décidé d'accorder l'aide publique à tous les partis politiques qui avaient participé aux dernières élections. La vocation de l'aide publique accordée aux partis politiques est l'instauration d'une égalité de chances et de moyens d'action des acteurs intéressés par les compétitions électorales et de préserver ceux-ci contre toute influence extérieure à travers des financements illégaux. Cette vocation est le prix à payer par tout pays désireux de moraliser son espace politique. Cette vocation, ainsi délimitée, demeure incompatible avec toute tentative de monopolisation de la gestion de cette aide par une tendance partisane, y compris le parti ou la coalition de partis politiques au pouvoir.

⁹³⁰ SY, *Op. Cit.*, p.72.

Mais au Mali, une pratique contrarie cette vocation. Il s'agit du pouvoir détenu par le président de la République lui permettant d'attribuer cette aide publique à tous les partis politiques – même ceux qui ne remplissent pas les critères dans les conditions normales - par de voies exceptionnelles. La Charte des partis politiques, qui est le document de base de l'aide publique en question, ne préconise nulle part l'octroi d'une aide publique par voie exceptionnelle. Le législateur malien a, dans la chaîne de traitement de cette aide publique, attribué des tâches complémentaires à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à la DGE, au Ministère de l'Administration territoriale, au Ministère des Finances et au Président de la République. Dans l'exécution de ces tâches complémentaires, le Président de la République est chargé de prendre ou signer en Conseil des ministres, le décret de répartition de l'aide publique chaque année, après que les autres organes aient exécuté les tâches à eux confiées⁹³¹. Ainsi, il boucle tout le processus à travers la prise du décret de répartition de l'aide publique. Mais aucune disposition de la Charte des partis politiques n'accorde au président de la République – ni expressément encore moins tacitement – le pouvoir d'attribuer aux formations politiques, cette aide publique par voie exceptionnelle. Ainsi, tout porte à croire qu'il serait plus certain de trouver le fondement de l'aide exceptionnelle dans l'abus du pouvoir que dans l'arsenal juridique malien. Si : *la légalité, c'est la qualité de ce qui est conforme à la loi*⁹³² cette pratique compromet, de notre point de vue, le principe de la légalité qui est *l'expression de l'Etat de droit en droit administratif*.⁹³³

Si le fondement de cette pratique exceptionnelle n'est pas soutenu par la Charte des partis politiques en vigueur, sa légalité reste donc discutable voire contestable, comme le prouve Abdoulaye-Sékou SOW: *«Il convient cependant de souligner que des conditions précises sont à remplir par les partis politiques pour pouvoir bénéficier de l'aide budgétaire. Mais on sait que rarement les formations politiques ont pu remplir entièrement ces obligations. L'exemple le plus récent et le plus frappant, c'est le cas de l'année 2007 ; en effet, à la veille des élections générales aucun parti n'avait pu présenter à la Section des Comptes de la Cour Suprême les documents comptables et administratifs exigés par la réglementation. Néanmoins il fut décidé de passer outre, en toute infraction à la loi, et de débloquent les fonds. C'est là le signe d'une des carences graves*

⁹³¹ Article 31 de la Charte des partis politiques du Mali : « La répartition des aides auxquelles a droit chaque parti politique sera retracée dans un tableau annexé à un décret pris en Conseil des Ministres. Les montants non affectés seront reversés au Trésor Public à la clôture de l'exercice budgétaire ».

⁹³² SY, *Op. Cit.*, p.60.

⁹³³ SY, *Op. Cit.*, p. 60.

*des partis politiques, signe évident aussi de l'inconsistance de ces organisations, du non-respect des règles établies et du laxisme du gouvernement. A l'évidence, il y a là aussi pour les hautes autorités c'est-à-dire en fait le parti au pouvoir un moyen important d'assurer la dépendance des formations politiques qui ne doivent, en effet, leur existence financière qu'à la sollicitude ou la bienveillance du président de la République. N'y a-t-il pas là une forme de corruption politique à grande échelle légalisée par le pouvoir avec l'assentiment des acteurs politiques ? Si le parti politique est créé pour défendre l'intérêt du peuple, il paraît illogique sinon immoral qu'il vive aux crochets du peuple, sur les deniers des citoyens sans contrepartie réelle ».*⁹³⁴

Mais ce qui est remarquable à ce sujet, c'est que, lors de nos entretiens sur le terrain, les partis politiques rencontrés n'ont pas, dans leur majorité, formulé de critiques contre cette pratique légalement contestable. Tout simplement parce que, c'est une pratique qui est en leur faveur. Ce silence coupable et complice des partis politiques constitue l'une des raisons qui entretiennent cette pratique illégale. Ce sont les universitaires et les membres de la société civile qui ont plus pointé du doigt l'octroi de cette aide exceptionnelle par le chef de l'État en méconnaissance de toutes les procédures légalement préétablies.

Paragraphe II : Les retards observés dans le paiement de l'aide publique, un problème jugé pénalisant par les acteurs politiques

Le financement public direct des partis politiques est une ressource complémentaire mais quasi indispensable pour les formations politiques maliennes dans l'exécution de leurs ambitions politiques. Ce caractère quasi indispensable de cette aide s'explique par plusieurs raisons parmi lesquelles figure au premier plan la faible mobilisation des ressources internes des partis politiques. C'est pourquoi, elle constitue la source principale de financement au sein de beaucoup de partis politiques. Et la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali, dans beaucoup de ses rapports, n'a pas manqué de souligner ou dénoncer cet état de fait. Ainsi, dans son rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2015, cette institution soulignait ceci dans sa conclusion : « *Aussi, d'une manière générale, la Section des Comptes a constaté que :*

- la subvention versée par l'État constitue la principale ressource des partis politiques. Les ressources propres sont presque insignifiantes ;

⁹³⁴ Abdoulaye-Sékou SOW, *Op. Cit.*, p. 277.

- l'absence de nomenclature pour les dépenses à l'instar de celles des ressources des partis politiques ». ⁹³⁵ La Charte, dans son article 27, est pourtant claire sur la question car elle exige à la Section des Comptes de la Cour Suprême, l'établissement au plus tard le 31 décembre de l'année en cours d'un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent. Cela suppose que les partis politiques ont déjà déposé au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent au niveau de ladite Section. Mais dans la pratique, il est remarquable que le financement public des partis politiques accuse de plus en plus de retard. Ces quelques exemples nous servent de moyens pour étayer ces allégations :

- Annexe au décret n°2013-336/P-RM du 18 avril 2013 fixant la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2012 ;
- Décret n°04-147/P-RM du 13 mai 2004 fixant la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2004 ;
- Décret n°2015-0350/P-RM du 08 mai 2015 fixant la répartition de l'aide Financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2014 ;
- Décret n°2016-0288/P-RM du 3 mai 2016 fixant la répartition de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'exercice budgétaire 2015.

Et comme conséquence, certains partis qui en ont la possibilité de le faire, s'endettent auprès des institutions financières avant le virement de l'aide publique : *« C'est ce que l'ADEMA-PASJ fait chaque année car elle a un titre foncier à l'ACI 2000⁹³⁶ qui est expertisé. C'est ce terrain qui doit servir de siège à l'ADEMA-PASJ dans les jours à venir. Chaque année, avant le financement public des partis politiques, c'est ce titre qu'on met en gage pour prendre 300 millions avec une banque de la place. C'est avec ça que le parti fonctionne. Et c'est le revolving car à chaque fois le financement arrive, le parti rembourse le montant de la banque avant de reprendre son titre foncier »*. ⁹³⁷ La signature du décret de répartition de l'aide publique relève de la compétence du président de la République. Ainsi, les partis politiques bénéficiaires sont très généralement obligés d'attendre pendant plusieurs mois après les vérifications des organes de contrôle pour bénéficier de cette aide. A l'issue de nos entretiens avec les responsables des partis politiques maliens, nous

⁹³⁵ République du Mali, Un Peuple-Un But-Une foi, Cour Suprême du Mali, Section des Comptes, RAPPORT ANNUEL DE VERIFICATION DES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES ; exercice 2015. Décembre 2016, p.413.

⁹³⁶ ACI 2000 désigne le nom d'un quartier des plus nantis de Bamako.

⁹³⁷ Extrait d'entretien du 19/07/2017 à Bamako-Bagadadji, dans son bureau à l'Assemblée nationale du Mali, avec un cadre de l'ADEMA-PASJ (M. M. S.), universitaire (constitutionnaliste), et conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale.

constatons que les causes de ce retard sont multiples (A). Mais dans tous les cas de figure, ce retard n'est pas sans conséquence car, certains partis politiques bénéficiaires estiment que c'est un retard délibérément programmé pour les étouffer (B).

A. Les causes du retard

Nous entendons par retard, le temps illégalement imposé aux partis politiques dont les comptes ont été certifiés par les organes de contrôle pour une année donnée, avant que le décret de répartition de l'aide publique ne soit signé ou que les montants repartis tombent sur le compte des partis politiques bénéficiaires. Et l'un des problèmes majeurs que connaît la gestion de l'aide publique des partis politiques, c'est le retard observé avant l'obtention du fonds de l'aide après la certification des comptes des partis politiques par les organes de contrôle. Les partis politiques du Mali dans leur majorité sont financièrement instables. Comme cela a été souligné plus haut, leur ressource privilégiée reste toujours l'aide publique que l'Etat leur accorde. C'est pourquoi, tout retard constaté dans son versement n'est pas sans conséquence dans le fonctionnement et conséquemment sur les résultats électoraux de ces bénéficiaires. Les causes qui justifient les retards liés aux aides publiques sont multiples et variées. Dans le souci d'obtenir des informations objectives, nous nous sommes entretenus avec les acteurs clés de la question, c'est-à-dire, les responsables de la DGE - l'institution chargée de partager le fonds de l'aide publique entre les partis politiques bénéficiaires - les cadres de la Section des Comptes de la Cour Suprême, les responsables des partis politiques sans oublier les cadres du ministère des Finances. Chacun d'entre eux a donné sa version des faits sur ledit retard. Ainsi, selon le Responsable du Bureau Financement public des partis politiques de la DGE, le retard s'explique par la multiplicité des départements impliqués dans la gestion de l'aide publique. Il faut préciser, une fois de plus, que les institutions impliquées dans la gestion de l'aide publique aux partis politiques sont multiples. Et chacune d'entre elles a une compétence matérielle dans le traitement des dossiers relatifs à cet appui financier de l'Etat. C'est pourquoi, ce cadre de la DGE, n'a pas manqué de pointer du doigt, cette multitude d'institutions dans la gestion de l'aide. L'extrait d'entretien ci-dessous en dit plus :

Question : Pourquoi la signature du décret de répartition de l'aide publique accuse-t-elle autant de retards ? **Réponse :** « Avant, le décret de répartition était signé au Conseil des Ministres entre

janvier⁹³⁸ et février ; ce qui n'est plus le cas maintenant. Et le retard dont vous parlez s'explique par plusieurs raisons. Ce que les gens ne cherchent pas à comprendre c'est que, ce décret de répartition doit être signé par tous les Ministères impliqués dans la gestion du financement public des partis politiques, avant d'arriver chez le Président de la République. Il s'agit :

- du Ministère de l'Administration Territoriale pour vérifier si les partis politiques déclarés bénéficiaires de l'aide sont réellement ceux qui ont participé aux élections ;
- du Ministère des Finances qui vérifie l'exactitude du montant calculé sur la base de 0,25% des recettes fiscales ;
- de la Primature qui fait une vérification sur le fond ;
- et en fin, du Président de la République qui signe en dernier ressort ». ⁹³⁹

Pour le Chef de file de l'opposition malienne, le ministère des finances est aussi responsable du retard régulier que constatent les partis politiques dans l'octroi de cette aide publique. En effet, après la signature du décret, il faut souvent attendre cinq, voire six mois pour voir les comptes des partis politiques concernés, alimentés par l'aide publique. L'extrait d'entretien du Chef de file de l'opposition ci-dessous est plus illustratif : **Question** : Quels reproches faites-vous aux structures impliquées dans la gestion du financement public des partis politiques ? **Réponse** : « C'est le problème du reliquat qui ne me paraît pas juste. Ensuite, les paramètres qu'elles prennent pour calculer sont parfois biaisés, d'où notre plainte⁹⁴⁰. Donc la DGE qui est chargée de faire les calculs doit revoir ces aspects. Ensuite il y a beaucoup de lenteurs surtout au niveau du Ministère des Finances où l'écart est considérable entre la date de la prise du décret en Conseil des Ministres et le moment où le paiement est fait. Souvent ça peut faire six mois de retard. Même pour cette année, nous venons d'être payés il y a 22 jours et nous avons attendu presque six mois. Alors que les partis politiques sont très endettés ; d'où la nécessité de leur donner cette aide à temps. Ils sont obligés d'attendre pour que l'argent arrive et qu'ils puissent payer les dettes et les intérêts générés par ces mêmes dettes ». ⁹⁴¹

⁹³⁸ A titre d'exemple nous pouvons citer le décret n°03-504/P-RM du 02 décembre 2003 au titre de l'exercice 2003 ou le décret n°06-003/P-RM du 06 janvier 2006 accordant à titre exceptionnel une aide aux partis politiques.

⁹³⁹ Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le Responsable du Bureau Financement public des partis politiques de la DGE (S. SAMAKE) au siège de la DGE à Bamako, Ex base aérienne, dans son bureau (premier passage).

⁹⁴⁰ Il faut préciser que les partis politiques comme l'URD et le MPR, ont porté plainte contre l'Etat pour manifester leur mécontentement sur l'illégalité de la répartition de l'aide publique au titre de l'année 2013.

⁹⁴¹ Extrait d'entretien du 17/08/2017 avec l'honorable Soumaïla CISSE, président du parti URD et chef de file de l'opposition du Mali, à Bamako-Badalabougou, dans son bureau du Cabinet de Chef de file de l'Opposition (premier passage).

Le 07 février 2018, lors de l'entretien qu'il nous avait accordé, un agent du service du Budget (département du Ministère de l'Économie et des Finances) n'a pas pu apporter un démenti formel à ces propos du Chef de file de l'Opposition du Mali. Mais, à la première lecture de son entretien, il semblait nous préciser que leur structure ne constitue pas un obstacle au processus normal du dossier de l'aide publique ; quoiqu'il a fini par dire et confirmer l'inverse. Dans tous les cas de figure, dès lors que la DGE lui adresse la demande du mandat de délégation, le circuit normal par lequel passe le dossier reste plus que jamais protocolaire. Ainsi, une fois arrivé au niveau du service du Budget, les traitements du dossier se font d'abord sur place (entre ces différents services) puis au niveau du Cabinet du Ministère des Finances et enfin au niveau du service du contrôle. Ces différentes institutions n'étant pas logées dans un même édifice, il faut souvent s'attendre à un va-et-vient protocolaire avant d'avoir la signature du mandat de délégation.

Notre extrait d'entretien ci-dessous, réalisé au niveau de ladite structure en dit plus : **Question :** Comment le dossier de l'aide publique aux partis politiques est-il pris en charge par le Ministère de l'économie et des finances ici ? **Réponse :** « Si la DGE envoie les dossiers des partis politiques au Cabinet du Ministère, nous faisons une note technique et on soumet la question à l'appréciation du Ministre. Dans la note technique on explique comment on donne le montant global à partager entre les partis politiques, sur quelle base le montant est calculé, le taux...

Cette note technique comprend trois parties : il y a l'objet de la lettre que la DGE nous a envoyé, il y a ensuite l'exposé de la lettre (c'est-à-dire l'exposé de ce que la DGE demande), enfin il y a l'observation et l'avis. Après, à titre d'information, nous envoyons cette note accompagnée d'une lettre au Cabinet du Ministère des Finances. Mais concernant la lettre qui accompagne la note technique, la Primature est très généralement mise en copie. Parce que comme vous le savez, le financement des partis politiques ne concerne pas seulement les partis politiques. Car il y a des décideurs politiques qui y sont impliqués aussi. La note technique et la lettre sont faites en même temps que la décision de la mise à la disposition de la DGE, le fonds demandé. Et ces trois documents sont envoyés au Ministère des Finances en même temps. Et c'est le Secrétaire général dudit Ministère qui signe la décision. Et dès lors que cette décision est signée, le montant est mis à la disposition de la DGE. La note technique, quant à elle, est signée par le Directeur du Budget, mais à l'intention du Ministre. Après, il y aura une décision qui serait signée au Cabinet du Ministère des finances. Puis on propose la prise en charge du montant sur les charges communes.

*En un mot, c'est comme une information que nous donnons au Ministre de l'Economie et des Finances sur ce qui se passe au niveau du service du Budget. C'est-à-dire, voilà ce que la DGE a demandé, et voilà ce que nous avons donné comme observations et avis. Si le décret est signé, on fait un mandat de délégation au nom de la DGE. Et c'est avec ce mandat que la DGE peut entrer en possession du montant. **Question :** Est-ce que vous constatez des problèmes dans le traitement de ce dossier ? **Réponse :** Les problèmes ne sont pas fréquents. Mais souvent, nous constatons quelques problèmes au niveau du calcul du montant global qui correspond au 0,25% des recettes fiscales. Comme nous avons les données à notre niveau aussi, quand on fait le calcul et que nous ne constatons pas de problèmes, on met le montant à la DGE. Mais s'il y a des erreurs dans le calcul, nous faisons une lettre à la DGE pour lui expliquer les erreurs. **Question :** Pour le traitement de ce dossier, vous avez combien de temps ? **Réponse :** « Comme c'est un dossier brûlant, ça ne prend pas assez de temps chez nous ici. C'est pourquoi, quand le dossier arrive chez nous et qu'il n'a pas de problème de calcul, nous le traitons dans un ou deux jours au maximum pour faire la lettre, la note et la décision et les envoyer chez le Ministre ou Secrétaire général pour signature. Et après, on attend que la décision soit signée. Peut-être ça peut prendre un ou deux jours. Si ça revient à notre niveau, nous laissons tout au profit de ce dossier et faire le mandat de délégation au nom de la DGE. Quand on fait le mandat de délégation, on l'envoie chez le chef de division pour vérification. Ensuite, on l'envoie chez le Sous-Directeur pour vérification et paraphe. Après le mandat de délégation est envoyé chez le Directeur Général Adjoint pour signature. Après le dossier nous revient (agents traitants) avant d'être envoyé au service de contrôle pour visa. Comme c'est un montant prélevé sur les charges communes, on ne peut pas traiter ce dossier sans impliquer les contrôleurs. Mais à leur niveau, souvent le dossier traîne beaucoup, surtout lorsque ça coïncide avec une période où ils sont chargés. Et si tel est le cas, nous faisons des va-et-vient pour le suivi. Si c'est visé, on envoie une copie à la DGE. Maintenant c'est à la DGE de calculer la part qui revient à chaque parti politique sur la base de ses données. C'est trop protocolaire quand même, et je pense qu'il faut trouver un mécanisme plus simple pour ce processus. Mais nous demandons à la DGE si elle a exécuté le mandat de délégation, parce que, vu l'importance du montant, nous sommes obligés d'assurer le suivi aussi ».⁹⁴² Au niveau de la Section des Comptes de la Cour Suprême, un conseiller de cette institution aborde la question*

⁹⁴² Extrait d'entretien du 07/02/2018 au service du Budget, à Bamako, dans l'ancien local du Ministère de l'Économie et des Finances avec un cadre du service.

dans un autre sens. Mais tout porte, quand même, à croire que la Section des Comptes de la Cour Suprême n'y est pour rien, à en croire le conseiller. Suivons notre extrait d'entretien ci-dessous :

Question : Certains partis politiques estiment que les retards constatés dans l'attribution de l'aide publique s'expliquent par la lenteur de la Section des Comptes de la Cour Suprême dans le traitement des dossiers des partis politiques candidats à l'aide publique. Est-ce que vous validez ce type de propos ? **Réponse :** « La Charte est claire sur cette question. Car elle précise que lorsque les partis politiques déposent leurs comptes annuels au plus tard le 31 mars à notre niveau, nous (Section des Comptes) avons l'obligation d'établir le rapport avant la fin de l'année. Le financement, c'est l'année prochaine ! Prenons, par exemple, le cas de l'exercice 2016. Nous avons vérifié les comptes des partis politiques qui ont été déposés à notre niveau au 31 mars 2017, et nous allons produire avant le 31 décembre 2017. Maintenant, le décret de financement ne peut sortir qu'en 2018. Donc s'il y a un retard dans ça, cela ne nous incombe pas ». ⁹⁴³

B. L'étouffement des partis à revenu moyen

Nous entendons par étouffement des partis politiques, la situation quasiment insupportable imposée aux partis politiques dont les comptes ont été validés par les organes de contrôle, avant d'entrer en possession de l'aide publique de l'Etat aux partis politiques. En d'autres termes, le parti au pouvoir ou la mouvance présidentielle, à travers le président de la République, ne semblent pas s'intéresser à l'accélération du dossier de l'aide publique, surtout lorsqu'il se trouve dans les circuits du pouvoir exécutif. Comme nous l'avons souligné précédemment, le pouvoir exécutif joue un rôle stratégique dans la gestion du dossier de l'aide publique de l'Etat aux partis politiques maliens. Les différents ministères impliqués⁹⁴⁴ dans la gestion de l'aide publique sont, de fait et de droit, sous la coupe du président de la République. Et à ce titre, ce dernier dispose de tous les moyens pour leur donner des injonctions tendant à ralentir le dossier. Même si la preuve d'une telle injonction est difficilement mobilisable, les constats objectifs nous permettent de défendre notre thèse. L'enjeu de cette volonté est de maintenir les partis politiques de l'opposition comme les nouvelles formations politiques qui n'ont pas pu s'implanter sur toute l'étendue du territoire national, dans une situation financière inconfortable pour des calculs purement politiciens.

⁹⁴³ Entretien du 23/08/2017 avec I. D., Conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême, à Bamako.

⁹⁴⁴ Il s'agit du Ministère de l'Administration Territoriale, du Ministère de l'Economie et des Finances du Ministère de la Justice ainsi que la Primature.

Les partis politiques membres de la mouvance présidentielle, du fait de leur proximité avec le pouvoir, restent moins vulnérables à cet état de fait, contrairement aux partis politiques qui ont ouvertement déclaré leur appartenance à l'opposition parlementaire ou extra-parlementaire.

C'est pourquoi, certains partis politiques comme l'ADEMA-PASJ ont trouvé une alternative pour ce type de retard planifié comme le prouve notre extrait d'entretien avec un cadre dudit parti. Ainsi, en répondant à notre question de savoir si les partis politiques sont autorisés à contracter des prêts auprès des institutions financières de la place, voici sa réponse : « *C'est ce que l'ADEMA-PASJ fait chaque année car elle a un titre foncier à l'ACI 2000⁹⁴⁵ qui est expertisé. C'est ce terrain qui doit servir de siège à l'ADEMA-PASJ dans les jours à venir. Chaque année, avant le financement public des partis politiques, c'est ce titre qu'on met en gage pour prendre 300 millions avec une banque de la place. C'est avec ça que le parti fonctionne. Et c'est le revolving car à chaque fois le financement arrive, le parti rembourse le montant de la banque avant de reprendre son titre foncier* »⁹⁴⁶. Si l'ADEMA-PASJ dispose d'un titre foncier qui lui sert de garantie pour contracter des prêts auprès des banques maliennes, il n'en est pas de même pour les partis politiques les moins nantis. Étant appelés à relever les mêmes défis (formation et sensibilisation des militants et citoyens, le concours à l'expression du suffrage universel...), ces partis politiques moins nantis restent plus exposés aux financements illégaux de toute nature. Et plus grave encore, l'égalité de chances entre les formations politiques que prône la Charte des partis politiques est compromise par cette pratique délibérément orchestrée. Car, l'aide publique étant la principale ressource des partis politiques, tout retard y afférent ne peut être que catastrophique pour ses bénéficiaires. Une autre conséquence de ce retard planifié, c'est l'émiettement et l'affaiblissement des partis politiques de l'opposition. Car certaines formations politiques qui n'ont pas la possibilité de supporter les conséquences liées au retard de paiement de l'aide publique, peuvent être tentées de rejoindre la mouvance présidentielle. Alors que la démocratie n'a de sens que lorsqu'il existe une opposition responsable et active. Même si les conséquences néfastes des aides exceptionnelles que le Mali a connues depuis 2000 à nos jours, ne constituent pas une préoccupation fondamentale des partis politiques maliens, les retards constatés dans la répartition des fonds entre les partis politiques quant à eux, ont fait l'objet de multiples critiques par les acteurs que nous avons rencontrés lors de nos entretiens avec les partis politiques maliens.

⁹⁴⁵ ACI 2000 désigne le nom d'un quartier des plus nantis de Bamako.

⁹⁴⁶ Extrait d'entretien du 19/07/2017 à Bamako-Bagdadji, dans son bureau à l'Assemblée nationale du Mali, avec un cadre de l'ADEMA-PASJ (Makan Moussa SISSOKO), universitaire (constitutionnaliste), et conseiller spécial du Président de l'Assemblée nationale.

Mais pourtant, si tout se passe comme prévu, sans aucune manipulation politique, les retards constatés au niveau de l'octroi de l'aide publique aux partis politiques n'auraient pas leur raison d'être. Ainsi, si l'on prend le Ministère de l'Administration Territoriale, les activités qui lui incombent sont :

- la fourniture à la DGE, de la liste actualisée des partis ayant participé aux dernières élections ;
- la fourniture à la DGE, des résultats des différentes élections accompagnés des listes des élus des différents partis politiques à l'issue des dernières élections ;
- la fourniture, si elle le souhaite, de l'état des déclarations des dons, legs et libéralités faites par les partis politiques à la DGE ;
- la fourniture d'actes de participation des partis politiques concernés aux élections.

L'exécution de ces différentes activités ne nécessite pas assez de protocoles surtout que des documents déjà préétablis en la matière sont disponibles⁹⁴⁷ avant que les intéressés ne manifestent le besoin. Lorsque la Section des Comptes de la Cour Suprême reçoit les dossiers des partis politiques avant le 31 mars, elle élabore son rapport au plus tard le 31 décembre de l'année en cours. C'est la Charte, dans son article 27, qui impose ce délai à la Section des Comptes.

Donc elle ne peut pas le bousculer sous aucun prétexte. Ainsi, au plus tard le 31 décembre, elle envoie son rapport à la DGE. Mais la DGE, en ce qui la concerne, connaît quelques difficultés même si elle n'en est pas la seule responsable. Les partis politiques, comme souligné plus haut, sont aussi tenus de déposer leur dossier de candidature à l'aide publique au niveau de la DGE car, les dossiers déposés à la Section des Comptes de la Cour Suprême doivent y rester. Parlant des dossiers à déposer au niveau de la DGE, la Charte des partis politiques n'a pas prévu un intervalle de délais au cours duquel les partis doivent apporter leurs dossiers. C'est pourquoi, dès lors que la Section des Comptes de la Cour Suprême lui envoie son rapport, la DGE appelle au téléphone les partis dont les comptes sont certifiés par ledit rapport, pour qu'ils viennent déposer les dossiers pour la DGE. Cela constitue une des causes du retard dans le traitement des dossiers. Sur cette question, nous avons rencontré monsieur A. KONATE, le responsable de la Section Étude des Dossiers du Financement public des partis politiques de la DGE, en septembre 2017. Voici l'extrait d'entretien issu de notre échange : **Question** : Le dépôt des dossiers au niveau de la DGE se fait dans quel mois de l'année ? **Réponse** : « *Il n'y a pas de délais. Quand la Section des Comptes de la Cour Suprême nous envoie, entre les 1^{er} et 25 janvier de chaque*

⁹⁴⁷ Il s'agit des listes des partis politiques ayant pris part aux dernières élections, la liste des élus dont disposent chaque parti politique, l'état de déclaration des dons, legs et libéralité. Quant aux actes de participation aux élections, c'est un document préconçu. Et le Ministère le renseigne quand les partis politiques viennent manifester le besoin.

année, son rapport détaillé des comptes contenant la certification de tous les bilans, nous (DGE) appelons les partis politiques qui ne l'ont pas encore fait, de venir déposer leurs dossiers à la DGE. Parce que la loi n'a pas prévu une date pour le dépôt de dossiers à la DGE. C'est nous qui les appelons pour leur dire de venir déposer leur dossier à la DGE avant telle ou telle date. Et cela nous fatigue beaucoup dans nos travaux. Donc, il faut qu'il ait une date butoir des dépôts des dossiers à la DGE et une date de clôture ».⁹⁴⁸ Toujours selon la même source, les partis politiques sont aussi, en plus du législateur malien, responsables de ce retard, du fait bien sûr de leur négligence malgré les multiples rappels de chaque année. Cet extrait d'entretien ci-dessous est plus illustratif : **Question :** Quels sont les problèmes que vous rencontrez dans le traitement des dossiers déposés au niveau de la DGE ? **Réponse :** « Les problèmes ne finissent pas dans le traitement de tels dossiers. Mais ce qui nous dérange beaucoup, c'est le manque d'un délai pour le dépôt des dossiers à notre niveau. Il y a des partis politiques qui ne viennent déposer leur dossier qu'après notre appel. Alors qu'ils savent qu'ils doivent toujours déposer leur dossier à la DGE. Et quand nous les appelons, nous sommes obligés de leur dire que, par manque de délai légal, au plus tard le 31 décembre. Ce délai, c'est nous-mêmes qui le fixons ».⁹⁴⁹ Ce problème qui crée la lenteur au niveau de la DGE, s'explique par deux raisons principales : La première raison est la négligence des partis politiques de n'avoir pas déposé les deux dossiers au même moment au niveau de la Section des Comptes et la DGE. La seconde raison est le vide juridique de la Charte des partis politiques en vigueur à propos des dates butoir et de clôture des dépôts des dossiers devant la DGE. Le Ministère des finances semble être le nœud des retards que connaît l'aide publique de l'Etat aux partis politiques maliens. Ainsi, lors de notre entretien à la DGE avec le responsable de la Section Répartition de l'Aide publique aux partis politiques, ce dernier a mis à notre disposition des informations capitales nous permettant d'étayer ce point de vue : « Après le décret pris en Conseil des Ministres, le Secrétariat général du Gouvernement envoie à la DGE une copie du décret. Et une fois arrivé à notre niveau, nous y joignons les états de paiement, communément appelés l'engagement, avant de l'envoyer au Trésor Public pour les virements. Sur les états de paiement, on trouve les noms des partis, les noms des banques auprès desquelles leur compte est domicilié, les numéros des comptes. Le Trésor à son tour, fait le virement dans les soixante-

⁹⁴⁸ Extrait d'entretien du 28/09/2017 avec le responsable de la Section Etude de Dossiers de financement public de la DGE, (A. K.), à Bamako au siège de la DGE.

⁹⁴⁹ Extrait d'entretien du 02/10/2017 avec le responsable de la Section Etude de Dossiers de financement public de la DGE, (A. K.), à Bamako au siège de la DGE, deuxième passage.

*douze (72) heures. Mais, la rapidité du traitement de ces virements varie d'une banque à une autre. Pour certaines banques, ça prend beaucoup de temps ».*⁹⁵⁰

Eu égard à tout ce qui précède, quel est le bilan de cette aide publique.

⁹⁵⁰ Extrait d'entretien du 02/10/2017 (deuxième passage) à la DGE avec le Responsable de la Section Répartition Aides publiques aux partis politiques, D. KOITA, à Bamako, au siège de la DGE.

Chapitre II : Le bilan d'un financement public litigieux

« Si les partis politiques restent bien l'une des plus nobles conquêtes de la démocratie, il reste que, dans le contexte sénégalais, ils ne sont pas seulement des marchepieds pour la quête du pouvoir, mais essentiellement des instruments de promotion sociale de dirigeants qui trouvent ce raccourci pour se faire une notoriété et entrer dans les grâces du système au pouvoir, confirmant ainsi la pertinence de la nature « alimentaire » de nombre de partis politiques sénégalais »,⁹⁵¹ faisait entendre le professeur El Hadji MBODJ. Le bilan d'un financement public s'analyse sur la base des objectifs initiaux définis par le législateur pendant son instauration.

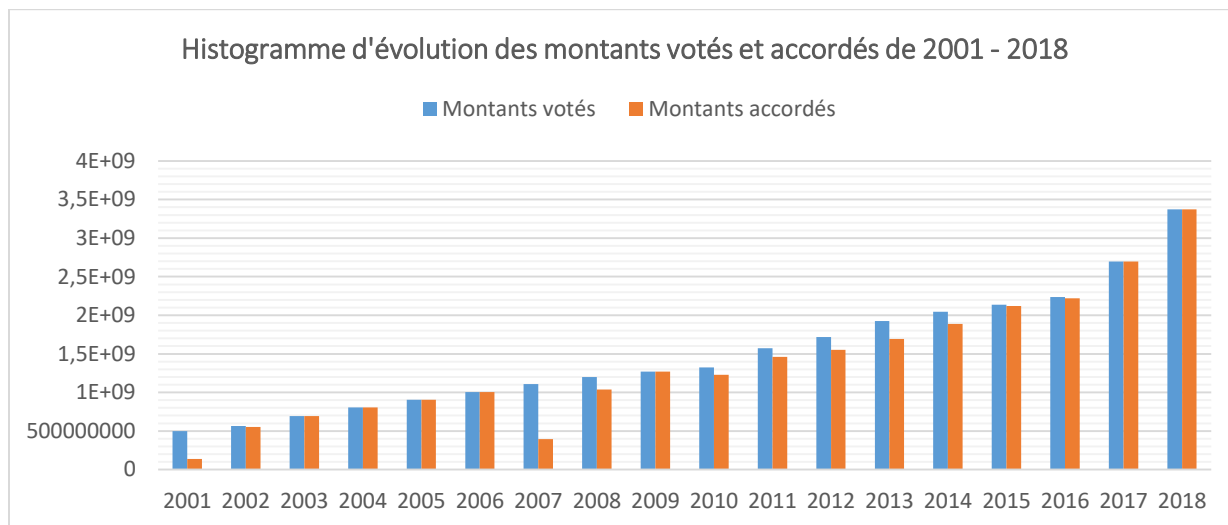
En d'autres termes, les raisons qui ont justifié l'instauration du financement public des partis politiques doivent être les repères pour évaluer les dix-neuf ans d'existence de l'aide publique. Depuis l'instauration de l'aide publique des partis politiques au Mali⁹⁵², le pays a dépensé entre 2000 et 2018 une bagatelle de vingt-six milliards, cent - neuf millions, trois cent quarante mille neuf cent trois **(26.109.340.903) FCFA** ; soit **24.128.202.676 FCFA** à titre d'aides ordinaires et **1.981.138.227** à titre exceptionnel.⁹⁵³ C'est aussi le moment de préciser que le reliquat, c'est-à-dire le montant global restant après répartition et reversé au trésor public, s'élève à plus de **2. 044. 161.288** de nos francs pour la même période (2000 à 2018). Cette manne financière relativement importante ainsi investie dans un secteur comme la gouvernance partisane, nécessite une évaluation comme le veut la bonne gouvernance. Cette évaluation n'est pas synonyme d'une remise en cause de l'aide publique, loin s'en faut. Elle se justifie, au contraire, par l'exigence des principes d'une gestion transparente des deniers publics, surtout lorsque nous sommes dans des pays comme le Mali où tout est à (re) faire et de façon urgente d'ailleurs. Car le chômage, la pauvreté, l'insécurité, les problèmes sanitaires, l'éducation...sont des problèmes qui ont du mal à trouver une réponse satisfaisante, ne serait-ce que de façon provisoire. A titre illustratif, les montants votés et ceux accordés aux partis politiques de 2007 à 2018 restent toujours croissants, comme nous pouvons le constater sur ce graphique :

⁹⁵¹ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p. 16.

⁹⁵² En 2000 par la Loi 00-045 du 07 juillet 2000 portant charte des partis politiques.

⁹⁵³ Il faut souligner que c'est le cumul des différents décrets de répartitions de toutes les années concernées par l'aide publique partisane (de 2001 à 2018) qui nous a permis de présenter ces différents montants.

Figure n°5



Source : Graphique établi sur la base des différents décrets de répartitions de l'aide publique partisane consultés.

Remarque : Cette représentation fait apparaître uniquement l'évolution des montants votés et accordés pour la période allant de 2001 à 2018.

Comme nous l'avons souligné plus haut, la Constitution du 25 février 1992 stipule dans son article 28 que les partis politiques concourent à l'expression du suffrage⁹⁵⁴. Ce dispositif constitutionnel malien fait des partis politiques maliens des acteurs politiques jouant des rôles d'utilité publique. Cela constitue la première raison qui a justifié l'instauration du financement public des partis politiques au Mali. La Charte des partis politiques qui est le dispositif législatif fondamental du financement public précise, à son tour, ce que c'est qu'un parti politique et surtout ses vocations : « Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus ». ⁹⁵⁵ Ces différentes vocations assignées aux partis politiques maliens font de ceux-ci, des organisations de citoyens qui viennent en aide à l'Etat malien dans l'accomplissement des tâches qui relèvent normalement de ses missions régaliennes. Elles sont la deuxième raison qui a

⁹⁵⁴ Article 28 de la Constitution du Mali : « Les 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 la laïcité de l'Etat ».

⁹⁵⁵ L'article 2 de la Loi n°05-045 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

convaincu le législateur malien à leur accorder une aide publique. En s'appuyant ainsi sur les deux textes évoqués ci-dessus, les autorités du pays ont accordé le financement public aux partis politiques afin d'instaurer un espace politique plus moralisé où les différents acteurs auront une égalité de chances et de moyens d'action afin de relever les défis politiques qui les attendent.

Après tant d'années de financement public des partis politiques, le moment est venu pour que les autorités procèdent à une évaluation. En d'autres termes, est-ce que les objectifs qui étaient initialement visés lors de l'instauration de l'aide publique sont-ils atteints ?

A l'issue de nos recherches, nous nous sommes rendu compte que les vocations assignées aux formations partisans ne sont pas accomplies (*Section I*). C'est pourquoi, la moralisation de l'espace politique tant réclamée par le législateur relève toujours de l'utopie (*Section II*).

Section I : Les missions régaliennes des partis politiques inaccomplies

Les partis politiques jouent un rôle fondamental dans la vie politique nationale, d'où la constitutionnalisation de leurs fonctions dans les États qui modernes comme les nôtres.

Ainsi, selon l'article 28 de la Constitution du 25 février 1992, les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. La Charte des partis politiques, à son tour, abordant dans le même sens, donne plus de détails sur leurs missions fondamentales. Il est expressément stipulé dans son Préambule que : « *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* ». ⁹⁵⁶ L'article 2 de la même Charte donne plus de détails sur les missions des partis politiques, sans pour autant contrarier le contenu du dernier alinéa du Préambule : « *Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer*

des élus ». ⁹⁵⁷ Pour assurer une mise en œuvre effective et efficace de cet article 2, la Charte des partis politiques a catégorisé les fonctions des partis. Ainsi, le Chapitre VII de la Charte des partis politiques maliens est consacré à la formation civique et politique des membres des partis politiques. Et les deux articles de ce Chapitre VII sont très édifiants dans la définition des missions

⁹⁵⁶ Dernier alinéa du Préambule de la Charte des partis politiques du Mali (loi de 2005).

⁹⁵⁷ L'article 2 de la Loi n°05-045 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

régaliennes des partis politiques maliens dans la formation civique et politique de leurs membres. Il s'agit d'abord de l'article 35 selon lequel: « *Les partis politiques ont vocation à contribuer à l'édification de l'État de droit et à la consolidation de la démocratie, et assurent par cette voie une fonction éducative* ». ⁹⁵⁸ Toujours au sujet de la formation civique et politique des membres des partis politiques, le législateur malien spécifie dans l'article 36 de la Charte que : « *Les partis politiques ont l'obligation d'assurer la formation civique de leurs membres, en conformité avec les principes moraux et sociaux aptes à forger des citoyens conscients de leurs devoirs envers la collectivité nationale, par la stimulation de l'esprit de solidarité, de tolérance et de dialogue, la promotion de la participation démocratique et pacifique à la vie nationale, et le respect de l'intérêt général* ». ⁹⁵⁹ En plus du Chapitre VII, le Chapitre VIII de la même Charte traite également des fonctions des partis politiques maliens. Mais il s'agit cette fois-ci des fonctions électorales des formations partisans : « *Les partis concourent à l'expression du suffrage et assurent par cette voie une fonction électorale. Cette fonction s'étend : à la révision des listes électorales ; à la sélection des candidats à l'élection ; à la présentation des candidats ; à la formation de l'électorat ; à la campagne électorale ; au suivi des élections ; à la participation au dépouillement et à la publication des résultats* ». ⁹⁶⁰

Une deuxième catégorie de fonction électorale des partis politiques, expressément prévue par le législateur malien concerne le choix de leurs candidats aux différentes élections, comme le précise la Charte : « *Les partis politiques choisissent démocratiquement leurs candidats. Ils veillent à ce que les candidats répondent aux critères de bonne moralité et d'aptitude réelle à l'exercice des fonctions à assumer* ». ⁹⁶¹ L'article 39, quant à lui, s'intéresse aux contenus des programmes de campagnes électorales des partis politiques maliens. Les principales consignes données par le législateur sont expressément précises : « *Les partis assurent une fonction éducative de l'électorat en plaidant pour un programme, en définissant les enjeux électoraux, en sensibilisant les populations sur les questions d'intérêt public et national. Ils ont droit à ce titre à un égal accès aux médias d'Etat* ». ⁹⁶² Autre consigne forte du législateur malien à l'endroit des partis politiques maliens, est relative aux violences électorales, comme le précise la Charte des partis politiques du

⁹⁵⁸ Article 35 de la loi n°05-045 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁵⁹ Article 36 de la loi n°05-045 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁶⁰ Article 37 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁶¹ Article 38 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁶² Article 39 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

Mali dans son article 40 : « *Lors des campagnes électorales, les partis politiques doivent éviter de provoquer des troubles et violences. Les auteurs de troubles et violences sont poursuivis et sanctionnés conformément à la loi* ». ⁹⁶³ Ces différents dispositifs que nous avons brièvement survolés permettent d'avoir un aperçu général sur le cadre juridique relatif aux principales fonctions des partis politiques en vigueur en République du Mali. Si l'existence d'une Charte des partis politiques, et la définition de leurs principales fonctions par le législateur, sont pour un pays, une avancée théorique et politique considérable, leur mise en œuvre constitue un autre défi. En d'autres termes, dans leur comportement quotidien, est-ce que les partis politiques et les autorités chargées de veiller à l'application stricte de ces dispositifs, ont-ils pu assurer la mise en œuvre effective de ces différents articles précités ?

A partir de nos entretiens et des recherches livresques, nous pouvons affirmer que les exigences du législateur malien ne sont pas respectées à la lettre. Et même si certains acteurs que nous avons rencontrés ne sont pas du même avis que nous, il faut retenir que le non-respect des dispositifs cités constitue l'une des raisons principales qui expliquent le caractère mitigé voire négatif du bilan de l'aide publique de l'État aux partis politiques maliens. Il s'agit, entre autres, de ce cadre de l'UDD, qui estime que les partis politiques ont toujours formé et sensibilisé les citoyens contrairement aux idées rependues comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** *Certains maliens disent qu'il faut arrêter l'aide publique car les partis politiques ne forment, ni sensibilisent aucun de leurs militants. Êtes-vous d'accord avec ce type de discours ?*

Réponse : « *Je crois que c'est une mauvaise lecture de la chose car, le financement public a plus d'avantages que d'inconvénients. Il faut suivre les partis politiques dans leurs mouvements ou activités pour comprendre qu'ils forment leurs militants. Il faut que les gens comprennent une chose : que ça soit lors d'un meeting, ou d'une conférence, il y a toujours une formation ou une sensibilisation. Un parti politique ne peut pas rencontrer ses militants sans avoir un message de patriotisme, de civisme ou de militantisme à véhiculer. Vous savez qu'au Mali, la classe politique a été desservie par un indépendant, Amadou Toumani TOURE, qui était arrivé au pouvoir par des moyens détournés, en discréditant ainsi les formations politiques. Et des critiques de ce genre contre le financement public sont apparues en ce moment. Sinon avant son arrivée au pouvoir, tout le monde avait compris la nécessité de financer les partis politiques* ». ⁹⁶⁴

⁹⁶³ Article 40 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁶⁴ Entretien du 11/07/2017 avec le Chargé des élus et des élections (S. D.) de l'UDD au siège du parti à Bamako.

Malgré ce constat contradictoire, tout porte à croire que les missions assignées aux partis politiques restent toujours un objectif à atteindre. Une étude de la Fondation Friedrich Ebert réalisée en 2011 au Mali sur les causes des faibles taux de participation aux élections soutient cette thèse.

Parce que parmi les principales causes qui expliquent les faibles taux de participation aux élections, figurent en bonne place : la faible sensibilisation des électeurs par les partis politiques ; le déficit de formation civique des électeurs par (surtout) les partis politiques ; les fraudes électorales et l'impunité, etc.⁹⁶⁵ Les partis politiques maliens, malgré l'aide publique qui leur est accordée chaque année depuis bientôt vingt ans (20) ans, se trouvent dans une situation inconfortable au moment de la présentation du bilan de ladite aide.

Si certains acteurs, rencontrés lors de nos entretiens, pointent du doigt le manque de moyens de contrôle rigoureux adéquat de la part de l'État malien, d'autres au contraire placent le curseur sur le manque de volonté des partis du pays.

Dans tous les deux cas de figure, la doctrine majoritaire reconnaît que les partis politiques pouvaient mieux faire avec l'aide publique qui leur est annuellement accordée par l'Etat. Nous n'avons pas la prétention de mettre en exergue tous les aspects sur lesquels les partis politiques ont des résultats mitigés en usant de l'aide publique.

Il s'agit plutôt pour nous, de souligner les principaux points saillants qui nous servent de baromètres pour évaluer cette aide publique. Parmi ces points saillants, nous avons l'investissement humain (*Paragraphe I*) qui est toujours relégué au second plan.

Ce déficit constaté sur l'investissement humain a eu un impact considérable sur la mobilisation des citoyens lors des consultations électorales (*Paragraphe II*).

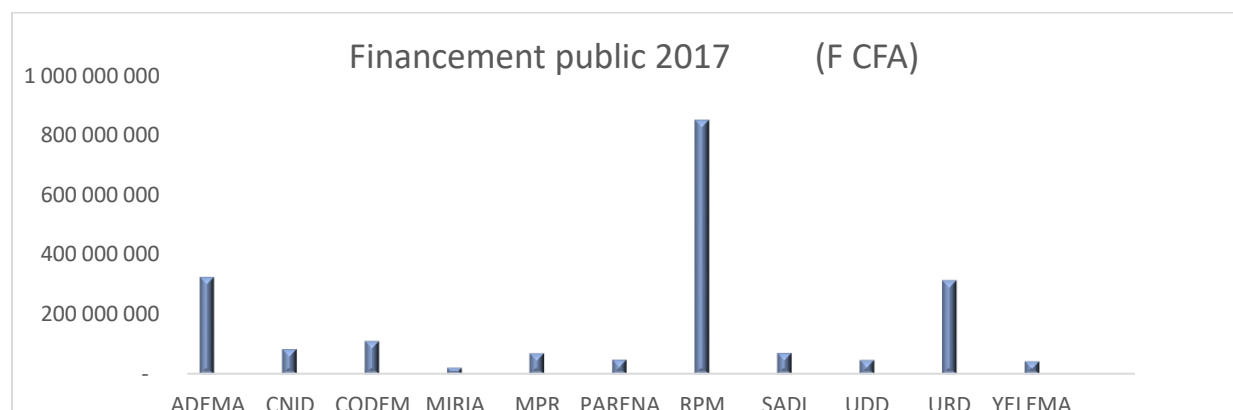
Paragraphe I : Les formations civique et morale reléguées au second plan

L'ancien ministre malien, Abdoulaye Sékou SOW, faisait entendre dans son ouvrage publié en 2008 qu'il « [...] ne faut pas, en effet, chercher à définir les partis par la seule organisation et les modalités de celle-ci. Au fond, ces groupements structurés de citoyens, orientés vers la prise et l'exercice du pouvoir cherchent tous à traduire dans les faits des opinions politiques... L'organisation, loin d'être une fin en soi, est développée pour le projet et atteindre plus efficacement l'objectif. D'où la nécessité pour les partis de s'engager dans l'éducation des

⁹⁶⁵ Fondation Fridrich Ebert Stiftung : Les élections au Mali. Pourquoi le taux de participation est toujours si bas ? Etude sur les taux de participation aux élections du Mali, octobre 2011, Dr Mohamed TRAORE, Dr Sékou Mamadou Cherif DIABY, voir respectivement les pages 25 et 26.

citoyens, la formation de l'opinion, la sélection des candidats, l'encadrement des élus et la discipline du parti ». ⁹⁶⁶ Nous entendons par formation civique et politique des militants, le devoir d'éducation et de mobilisation de leurs adhérents, d'encadrement des élus, de participation à la formation de l'opinion et celui du concours à l'expression du suffrage, qui pèsent sur les partis politiques pour lesquels l'aide publique se justifie. L'un des reproches fondamentaux formulés à l'encontre des partis politiques maliens est la négligence de la formation civique et morale des citoyens maliens. Pourtant cette formation constitue l'une des raisons qui justifient l'aide publique que l'Etat malien leur accorde chaque année. Même si certains partis politiques rencontrés lors de nos enquêtes de terrain, ont voulu justifier ce manque de formation civique par son caractère budgétivore, cette thèse n'est pas objectivement défendable. Parce qu'il y a certains partis politiques maliens qui parviennent à engranger plus de huit cents millions de nos francs, au compte de l'aide publique partisane. Et ces deux tableaux ci-dessous en sont de parfaites illustrations :

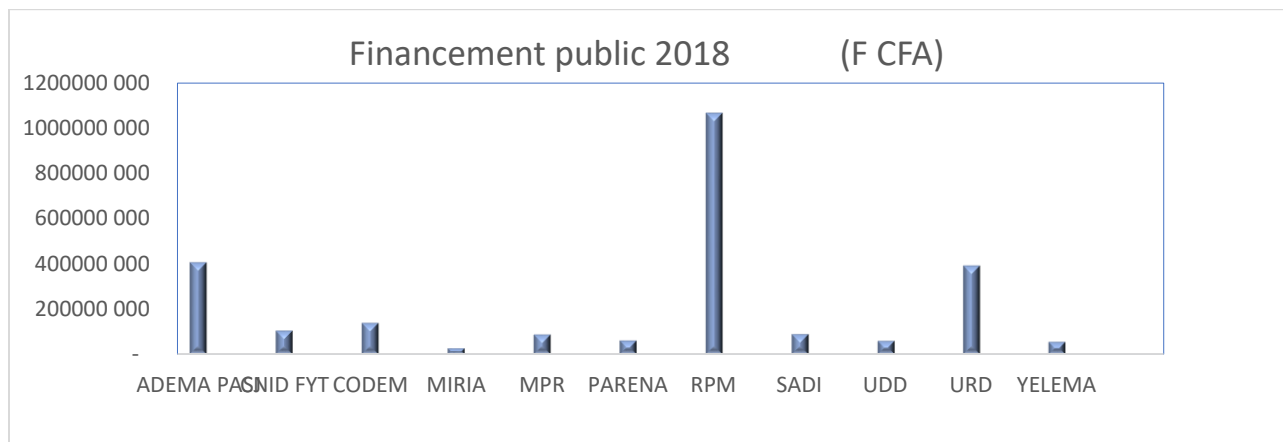
Figure n°6



Source : Étude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au mali, Rapport final ; GROUPE ODYSSEE, Bamako, octobre 2019, p.21.

⁹⁶⁶ Abdoulaye-Sékou SOW, *Op. Cit.*, p. 271.

Figure n°7



Source : Étude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au mali, Rapport final ; GROUPE ODYSSEE, Bamako, octobre 2019, p.21.

Dès lors, la raison valable qui peut justifier cet état de fait (formation civique) est le manque de volonté des responsables partisans. Lors de notre entretien avec Maître Mountaga TALL, avocat, ancien ministre dans plusieurs gouvernements du Mali et président du Parti CNID-FYT, cet homme politique a reconnu, sans complexe aucun, le décalage qui existe entre le cadre théorie du financement public et sa mise en œuvre sur le terrain. Mais il n'a pas manqué de souligner qu'il serait imprudent voire inadmissible de placer tous les partis politiques maliens dans le même lot. En effet, certains partis fournissent plus d'efforts que d'autres en ce qui concerne le respect des textes en vigueur, précise M. TALL. Voici l'extrait d'entretien qu'il nous a accordé à Bamako, dans son Cabinet d'avocat : **Question** : Certains citoyens maliens estiment que c'est inutile d'accorder un financement public aux partis politiques car ils ont failli à leurs devoirs de formation, de sensibilisation, et d'éducation... En tant que responsable d'un parti politique, êtes-vous d'accord avec ces genres de propos ? **Réponse** : « Ces critiques sont souvent recevables et réelles. Il y a des problèmes, il ne faut pas fermer les yeux là-dessus. Il ne faut pas nier les difficultés, voire les détournements. Il faut les prendre en charge et les corriger. Mais il ne faut pas considérer qu'au sein des partis politiques il n'y a que des mafieux car chaque parti politique a son propre mode de gestion ».⁹⁶⁷ L'ancien premier ministre, et président du parti YELEMA, Moussa MARA, aborde également dans le même sens en répondant à la même question : « Il y a beaucoup de reproches faits aux partis politiques parce que notre système a des insuffisances. Les partis

⁹⁶⁷ Extrait d'entretien du 18/10/2017 au quartier du fleuve à Bamako avec l'avocat, l'ancien ministre (dans plusieurs gouvernements) et président du parti CNID-FYT, Me Mountaga TALL.

politiques ne répondent pas vraiment aux attentes par rapport à la formation des militants ou par rapport aux actions positives de développement et autre... Les partis politiques, dans notre pays, se transforment progressivement en appareil électoral, c'est-à-dire qu'ils sont intéressés essentiellement par la campagne pour les élections. C'est ce qui fait que les partis se déconnectent de leurs militants et donc moins soutenus par leurs militants. Donc leur donner de l'argent alors que leur utilité n'est pas évidente...les gens ne supportent pas. Dans notre pays, les partis politiques n'animent pas la vie politique. Ils ne réagissent que lorsqu'il y a un problème sérieux dans le pays pour donner leurs opinions. Mais ils ne réfléchissent pas au développement du pays, au projet de société, ils ne renforcent pas la capacité de leurs cadres et militants sur ces éléments».⁹⁶⁸

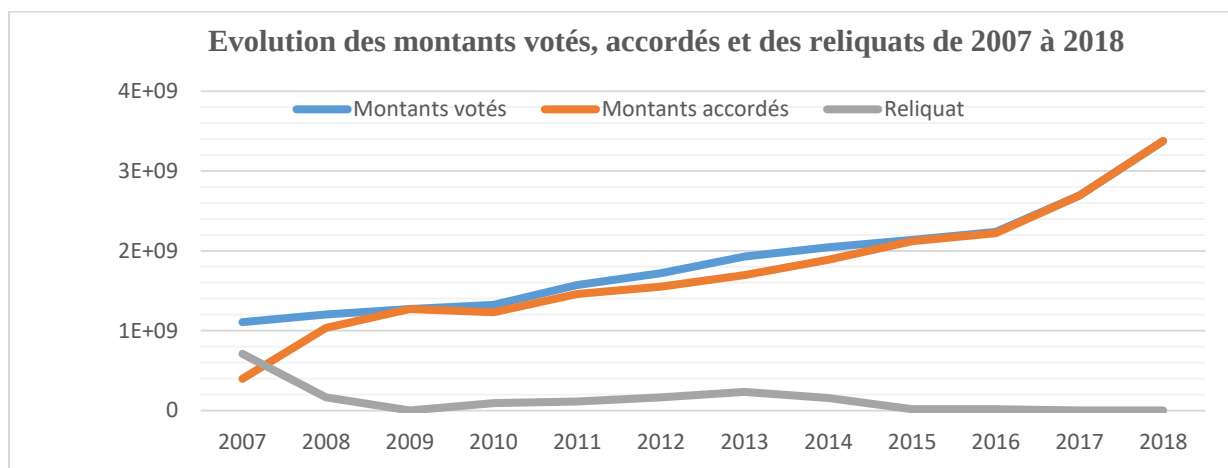
Sur la même question, nous constatons le même son de cloche au niveau du parti politique sénégalais, Bok Gis Gis. Pour le chargé de communication de ce parti, le manque de résultat des partis politiques (surtout au Sénégal) s'explique par leur mode de création et l'absence des Écoles de Parti au sein des formations partisans, comme le prouve l'extrait d'entretien ci-dessous :

Question : Estimez-vous que les partis politiques parviennent à s'acquitter des devoirs que vous venez de citer ? **Réponse :** « *Malheureusement ce n'est pas le cas pour bien des partis politiques. Parce que cela aussi semble être lié à la naissance de ces partis politiques qui est souvent générée par des frustrations et non pas par des motivations réelles de changer les choses. Souvent c'est des frustrations de certains leaders ou de certaines personnes qui essayent de se regrouper pour créer un parti politique ; contrairement à ce qui aurait dû être l'idéal, celui de porter un projet, de le nourrir et d'avoir envie de le partager avec ses concitoyens. Les gens ne prennent pas assez de temps pour travailler sur un projet de société et d'avoir une vision. Il y a aussi l'absence de l'Ecole de Parti au sein de nos formations partisans qui fait que les partis politiques n'arrivent pas à s'acquitter de leurs missions. Parce que, rares sont les partis aujourd'hui qui alimentent leur Ecole de Parti qui doit être le lieu de formation des militants. Aujourd'hui il y a trop de désordre et un éclatement des grands partis car, il n'y a plus de grands partis comme cela était le cas dans le temps. Maintenant il y a l'émiettement des partis politiques dû à l'absence de démocratie interne. Et cela pousse les gens à aller trop vite en besogne sans se soucier non seulement de l'organisation de leur parti mais en oubliant également les missions principales d'un parti politique. Au-delà de l'acquisition du pouvoir démocratique, les partis politiques doivent s'occuper de la formation du citoyen modèle,*

⁹⁶⁸ Entretien du 24/06/2017 à Hamdalaye ACI 2000, dans le cabinet de l'ancien premier ministre, (M. MARA) Bamako.

histoire de le préparer à exercer le pouvoir». ⁹⁶⁹ Les partis politiques devaient former, sensibiliser, éduquer, encadrer et mobiliser les citoyens en général et les militants et sympathisants en particulier. Ces différentes missions qui relèvent normalement de la compétence de la puissance publique, sont à la charge des partis politiques. Et pour les aider à relever ce défi, l'Etat du Mali accorde annuellement 0,25% de ces recettes fiscales aux partis politiques. Malgré les moyens limités de l'Etat, le Mali semble avoir ‘‘mouillé le maillot’’, comme le montrent ces deux graphiques ci-dessous :

Figure n°8



Source : Graphique établi sur la base des différents décrets de répartitions de l'aide publique partisane consultés.

Remarque : On s'intéresse ici à l'évolution comparée des montants votés, accordés ainsi que des reliquats, étant donné l'incohérence d'associer l'évolution des recettes fiscales pour ne pas noyer les autres courbes et de les faire perdre ainsi tout leur sens.

Comme souligné plus haut, et parlant des recettes fiscales, les montants accordés aux partis politiques chaque année reste plus que jamais croissants. De même, en faisant le parallèle entre les montants votés et les montants accordés, nous nous rendons compte également qu'une somme relativement importante est déjà mobilisée, et cela de façon croissante (voir figure n°5), par l'Etat du Mali au profit des partis politiques. Partant de ces constats, de notre point de vue, il ne serait pas trop tôt de procéder à l'évaluation de l'investissement du financement public partisan d'autant plus que la manne financière ainsi accordée aux formations partisans au Mali provient du denier public dans un pays où le besoin de soutien financier se fait sentir au niveau de tous les secteurs

⁹⁶⁹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

de développement. C'est pourquoi d'ailleurs, certains citoyens maliens ne manquent pas de demander aux autorités de supprimer cette aide publique partisane au profit du secteur de la sécurité du fait du manque de résultats escomptés. Les partisans de cette thèse ne sont pas totalement dépourvus d'arguments surtout quand on sait qu'au sein de certains partis politiques, l'aide publique est essentiellement utilisée comme un fonds de fonctionnement ou pire encore, aux besoins personnels, voire familiaux. C'est pourquoi certains comme A. S. SOW ne sont pas tendres avec ces formations partisans : *« On peut aussi dire que si le multipartisme est consubstantiel à la démocratie, il ne peut remplir sa fonction de légitimation et de représentativité par le suffrage universel du pouvoir politique que s'il est adapté à l'environnement socio-économique, politique et culturel. Quand on sait qu'au Mali la plupart des partis politiques s'arrangent pour avoir des élus et même pour pouvoir organiser leur congrès statutaire, à rechercher des coalitions avec les grands partis susceptibles de leur porter assistance. Aussi, on le voit, tout se passe comme si les partis n'existaient que pour eux-mêmes et ne recourent au corps électoral analphabète en majorité, que pour des intérêts de leurs dirigeants et des militants proches généralement urbains. Autrement dit, les partis politiques, à l'évidence, ont besoin de faire leur propre révolution culturelle pour espérer constituer les véritables leviers du développement du pays »*.⁹⁷⁰ Les militants, comme nous avons eu à le souligner plus haut, ne sont pas prêts à contribuer pour les partis politiques auxquels ils identifient. Les raisons sont multiples et variées. Il y a d'une part, le manque de moyens des militants et sympathisants dont la plupart sont majoritairement des jeunes souvent sans emploi. Et d'autre part, il faut dire que le manque de conviction politique de ces militants et sympathisants y est pour quelque chose, même si cela met, une fois de plus, indirectement en exergue l'échec des partis politiques qui devaient assurer leur formation dans ce sens. Ainsi, les partis politiques sont donc appelés à s'inscrire dans une logique de débrouillardise généralisée ou presque quoique la Charte ait encadré, du moins formellement, leurs sources de financement. Au Mali, l'aide publique constitue l'essentiel des ressources des formations politiques les plus remarquables. Cela dénote du manque de moyens des partis politiques pour faire face aux charges politiques ou électORAles qui leur incombent de manière progressive. Parmi leurs postes de dépense indispensables des partis politiques, il y a la location des sièges, l'organisation des assemblées générales et celle des congrès.

⁹⁷⁰ Abdoulaye-Sékou SOW, *Op. Cit.*, p.278.

A ceux-ci s'ajoutent d'autres postes de dépense comme la formation, la sensibilisation, la mobilisation, l'éducation ou de façon générale l'investissement humain, jugés non nécessaires par certains partis politiques. Dans des situations d'une telle nature, l'investissement humain est une préoccupation de second plan pour les partis politiques. C'est pourquoi, la formation des citoyens par les partis politiques sur les aspects fondamentaux de la démocratie reste toujours problématique (A) malgré l'existence du financement public au Mali. A ce problème de formation s'ajoute, toujours à la charge des partis politiques, le déficit de l'éducation des militants sur les principes cardinaux du parti politique (B). Sur la base de ces constats, nous nous permettons de dire que l'histoire a fini par donner raison à Pierre Viansson-Ponté, qui soulignait dans son ouvrage intitulé « Lettre ouverte aux hommes politiques » que les hommes politiques manquent d'honnêteté.⁹⁷¹

A. Le manque de formation des citoyens sur les principes démocratiques

La vocation des partis politiques ne se résume pas seulement à la conquête du pouvoir et à son exercice, après avoir obtenu la confiance des électeurs. Il leur incombe également le devoir de former les citoyens maliens comme l'exige la Charte des partis politiques dans son article 36.⁹⁷²

Dans un pays comme le Mali où une bonne partie de la population est analphabète, le discours des leaders politiques n'est accessible que par une minorité des électeurs. De même, une bonne partie de la population malienne est rurale, ce qui pose le problème de la maîtrise des enjeux

⁹⁷¹ « S'il est à droite, l'homme politique français est considéré comme un rat de la finance, de l'industrie, du commerce ou du moins l'un de leurs employés subalternes. Sa seule idée : que rien ne change. À gauche, il passe pour un bureaucrate, un apparatchik guidé moins par la conviction que par l'ambition ou plus prosaïquement l'appétit. Son espoir : que tout change, c'est-à-dire que la queue de la poêle passe dans ses mains. Entre les deux, c'est le marais où s'embourbent ceux qui ne savent pas exactement de quel côté soufflera demain le vent et donc quelle direction ils doivent prendre. Et qu'on nous montre sur les bancs des assemblées, dans les cabinets ministériels, et les états-majors des partis les grands intellectuels les vrais savants, les puissants hommes d'affaires, les champions de leur spécialité : ils se gardent bien d'aller perdre leur temps dans ce monde de l'illusion et de la combine. Non, non : tous les mêmes, tous des médiocres, au mieux incompetents et inutiles, au pire véreux et pourris, qui ne sont là que pour se remplir les poches. Voilà, en gros, l'image que beaucoup trop de vos concitoyens ont de vous, les hommes politiques. Et c'est bien dommage. C'est dommage d'abord parce que c'est faux. Vous n'êtes pas tous honnêtes, je le sais bien et il existe parmi vous des concussionnaires, des prévaricateurs, des arnaqueurs, les uns prêts à se vendre et les autres à se louer à la journée ou même à l'heure. Mais ceux-là, chacun les connaît et on pourrait aisément les nommer ». Voir Pierre Viansson-Ponté, *Lettre ouverte aux hommes politiques*, Paris, Albin Michel, 1976, p.136 à 137.

⁹⁷² Article 36 de la Charte des partis politiques du Mali : « Les partis politiques ont l'obligation d'assurer la formation civique de leurs membres, en conformité avec les principes moraux et sociaux aptes à forger des citoyens conscients de leurs devoirs envers la collectivité nationale, par la stimulation de l'esprit de solidarité, de tolérance et de dialogue, la promotion de la participation démocratique et pacifique à la vie nationale, et le respect de l'intérêt général ».

démocratiques en général, et électoraux en particulier comme le souligne Abdoulaye Sékou SOW dans son ouvrage : « *Pour le Mali, il s'agit d'un pays à 80% environ des populations sont analphabètes, où "la langue officielle" est le français, une langue étrangère et où la Loi Fondamentale et tous les documents (y compris électoraux) sont écrits en français. C'est dire, en vérité, que la République appartient aux élites, au sens large c'est-à-dire aux instruits, aux "éduqués" comme on le disait pendant la période coloniale. Cela n'est pas sans conséquences pour l'ensemble du système politico-administratif et économique* ». ⁹⁷³

L'électorat qui ne maîtrise donc, ni le discours politique du fait de son analphabétisme, ni les enjeux démocratiques dans un pays qui se veut démocratique comme le Mali, mérite inévitablement d'être formé par les partis politiques qui vont à sa rencontre pour vendre leurs offres politiques. Conscientes de cette nécessité, les autorités politiques maliennes ont instauré depuis 2000 une aide publique afin de faciliter aux partis politiques à relever ce défi d'utilité publique. Ainsi, si l'aide publique leur est attribuée annuellement à hauteur de plusieurs milliards de nos francs pour relever ce défi, force est de constater que sur le terrain, le résultat est en deçà des efforts financiers consentis par l'Etat du Mali depuis 2000.

En effet, les partis politiques maliens ne forment quasiment pas les citoyens pour qu'ils soient en phase avec les enjeux socio-politiques actuels. Les partis politiques maliens ont relégué au second plan la formation des citoyens malgré l'obligation expressément établie par le législateur dans les articles 35 et 36 de la Charte des partis politiques. Cela est d'autant plus vrai que la Section des Comptes de la Cour Suprême, dans son rapport annuel de l'exercice 2012, a fait cette recommandation : « *En outre, d'une manière générale, la Section des Comptes a relevé à la suite des vérifications : [...], l'absence ou l'insuffisance des fonds utilisés pour la formation des militants des partis politiques* ». ⁹⁷⁴ Certaines formations partisans du Mali n'hésitent pas à orienter les fonds de l'aide publique vers d'autres destinations non prévues par le législateur. Il s'agit du paiement des frais de location du siège, des factures d'eau et d'électricité. D'autres partis les moins sincères que les précédents, l'investissent dans des causes personnelles voire familiales sous la bénédiction d'une gestion opaque qui entoure ce fonds public au sein de leur parti politique. C'est pourquoi, la Section des Comptes de la Cour Suprême dans son rapport de 2013 disait ceux-ci : « *Aussi d'une manière générale, la juridiction financière a remarqué :*

⁹⁷³ Abdoulaye-Sékou SOW, *Op. Cit.*, p. 265.

⁹⁷⁴ République du Mali, Cour Suprême, Section des Comptes: Rapport annuel, exercice 2012, novembre 2013, p.84.

- *la faiblesse de la mobilisation des produits propres ; ils représentent 22,76% du montant total des ressources des Partis Politiques qui est de 1.915.346.411 FCFA ;*
- *l'utilisation de l'aide financière à d'autres fins que la vocation de formation et de sensibilisation des militants, d'éducation civique des citoyens et des dirigeants appelés à assurer des responsabilités publiques ».*⁹⁷⁵

Ce même type d'observation est revenu dans le rapport de la même institution en 2014.⁹⁷⁶

Même si la Charte des partis politiques n'interdit pas expressément l'investissement de l'aide publique dans le paiement des frais de location des sièges des partis politiques encore moins dans le paiement des factures d'eau ou d'électricité, toute formation politique ambitieuse et bien organisée doit en principe être capable de payer ces charges fixes avec ses ressources internes sans recourir à l'aide publique. Les formations politiques qui investissent l'aide publique dans des causes familiales sont complètement en porte-à-faux non seulement avec la législation en vigueur mais également avec les vocations d'un parti politique dans un pays démocratique.

Les partis politiques devaient, chaque année et plusieurs fois dans l'année, former les citoyens lambda sur des modules comme la démocratie, le rôle des citoyens dans un pays démocratique, les élections, le vote, l'électeur rationnel, les conséquences de l'achat de conscience lors des campagnes électorales, la corruption, la bonne gouvernance, la transparence dans la gestion des affaires publiques, la patrie, le rôle des partis politiques dans une démocratie. A ces différents modules, il faut ajouter le civisme, le patriotisme, la défense et l'amour de la Patrie, le patriotisme, etc. Des formations sur de tels modules ont certainement un coût. Car il faut, si nécessaire, faire recours à d'autres corps étrangers pour dispenser ces modules aux citoyens par région, cercle et commune. La validation du thème de formation devant être faite par les bénéficiaires selon leurs préoccupations, chaque parti politique devait et doit s'adonner à cet exercice pour justifier son mérite de l'aide publique, contrairement à ce que nous constatons au Mali.

Certains partis politiques estiment que la formation des citoyens coûte extrêmement cher, surtout quand on sait que les militants qui ne cotisent pas régulièrement leur cotisation. Mais ce manque de moyens financiers ainsi évoqué par certains partis politiques rencontrés, peut être discutable voire, contestable dans la mesure où certains partis politiques peuvent gagner plus de 253 millions

⁹⁷⁵ République du Mali, Cour Suprême du Mali. Section des Comptes de la Cour Suprême. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2012, novembre 2013, p.290.

⁹⁷⁶ République du Mali, Cour Suprême du Mali. Section des Comptes de la Cour Suprême. Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, p.399.

de francs CFA au titre de l'aide publique. On peut donc dire que le manque de formation s'explique plus par un manque de volonté et d'organisation des partis politiques que par un manque de moyens financiers. Sur la question de formation et de sensibilisation, un cadre de la DGE n'a pas été tendre avec les partis politiques maliens : **Question** : Selon vos constats, les partis politiques forment-ils les citoyens ? **Réponse** : « *Les partis politiques maliens forment très peu les militants. Mais, il faut que l'État malien parvienne à dégager également des canevases de formations allant dans ce sens. Sinon, si les partis politiques maliens formaient correctement leurs militants depuis l'avènement de la démocratie au Mali, la crise politico-sécuritaire de 2012 ne surviendrait pas* ». ⁹⁷⁷

Un haut cadre du PARENA, reconnaît lui aussi que les partis politiques négligent la question de la formation des militants. Cependant, il précise que c'est une responsabilité que les partis politiques partagent avec les citoyens : « *Les partis politiques sont à l'image du citoyen malien. Je sais que les partis politiques que nous avons ici au Mali ne peuvent percer en France. Parce que le citoyen français qui tient à sa citoyenneté, il ne va pas accepter de voter pour quelqu'un qui a volé l'Etat, ou qui est coupable d'un acte illégal quelconque. Il ne va pas non plus voter pour un candidat dont il ignore le contenu de son programme ou qui ne donne aucune garantie.*

Alors que chez nous ici au Mali, c'est le contraire, et la preuve est que les candidats qui ont refusé le débat à la télévision, ce sont eux qui ont gagné les élections présidentielles ⁹⁷⁸. Donc les partis politiques sont à l'image du citoyen malien. **Question** : Est-ce que cette situation ne se justifie –t-elle pas par le manque de formations de ces mêmes citoyens par les partis politiques ?

Réponse : « *Oui les partis politiques sont responsables d'une part mais les citoyens en sont aussi et surtout responsables. Ce qu'il faut comprendre c'est qu'on ne peut pas infantiliser le citoyen malien puisqu'il a soixante ans, même si certains n'ont que dix-huit ans. Pourquoi, ne va-t-il pas réagir autrement ? Avant l'arrivée de la politique et de la démocratie, notre société avait ses propres valeurs sociétales qui réprimaient certains comportements. Pourquoi les citoyens votent-ils pour les candidats qui ont détourné le denier public ? On peut se tromper sur le choix du président, mais cela est inadmissible sur celui du maire parce qu'il est issu du terroir. Donc, on*

⁹⁷⁷ Extrait d'entretien du 27/09/2017 avec le Responsable du Bureau Financement public des partis politiques de la DGE (S. SAMAKE) au siège de la DGE à Bamako, Ex base aérienne, dans son bureau (premier passage).

⁹⁷⁸ Cela fut le cas en 2013 lorsqu'Ibrahim Boubacar KEITA (RPM) a refusé le face à face avec Soumaïla CISSE du parti URD. Idem en 2018 ; et c'est toujours le candidat du parti RPM qui gagne les élections.

*ne peut pas tout rejeter sur les partis politiques »*⁹⁷⁹. La conséquence de ce manque de formation des citoyens a généré des conséquences dans des domaines comme :

- le commerce où les commerçants ne sont pas toujours prêts à payer leurs impôts ou taxes par patriotisme ;
- le transport où les usagers font fi du Code de la route pour se fier à leurs propres principes ;
- les services publics où de plus hautes autorités sont de plus en plus impliquées dans des cas de détournement des deniers publics.

Il faut ajouter à tout cela la corruption généralisée pendant les campagnes et les périodes électorales. En plus de leur manque de formation à l'endroit des citoyens maliens, les partis politiques sont également accusés de n'avoir pas formé convenablement même leurs propres militants.

B. Le déficit d'éducation des militants sur les visions politiques du parti

Au sein de beaucoup de formations politiques, certains membres des bureaux politiques nationaux (BPN) ne sont même pas en mesure d'expliquer aux visiteurs ou à des chercheurs, le projet de société de leur parti politique. A part le « fondateur » ou quelques éléments très proches de lui, beaucoup de membres du BPN ne savent même pas souvent si leur parti politique est du Centre, de la Gauche ou de la Droite. Pourtant, si l'idéologie défendue par la formation partisane n'est pas claire chez ses animateurs les plus privilégiés, ou si elle n'est pas maîtrisée par eux, la quête du pouvoir et surtout son exercice deviendraient inévitablement problématiques. Ce paradoxe donne aux détracteurs du financement public des partis politiques, des arguments supplémentaires qui viennent démontrer que leur position ne relève de la chimère. Toutefois, ces partis politiques reçoivent annuellement des sommes faramineuses de la part de l'Etat pour soutenir leur rôle d'utilité publique. La formation des citoyens à une dimension nationale par les partis politiques est une exigence légale mais non exécutée par ces derniers ; ce qui est déplorable.

Cependant, la situation la plus déplorable et à la limite inadmissible est que les partis politiques ne parviennent même pas à former les membres de leurs bureaux politiques nationaux. Même si l'on ne peut pas mettre tous les partis dans le même registre⁹⁸⁰, il faut reconnaître que c'est quand même illogique de rencontrer des membres du Bureau Politique National qui ne sont pas en mesure

⁹⁷⁹ Entretien du 13/04/2019 avec S. C., cadre du PARENA à Bamako, Commissariat au Développement institutionnel.

⁹⁸⁰ Parce que des partis politiques comme l'ADEMA/PASJ, la SADI, le MPR, le RPM, l'URD...sont en mesure de brandir leur projet de société, même s'il n'est pas évident que tous leurs membres du Bureau Politique Nation soient en mesure d'expliquer à un visiteur le contenu de ce projet de société et surtout l'idéologie politique qu'ils défendent.

d'expliquer à d'autres concitoyens, la position idéologique du parti politique auquel ils s'identifient. Ce manque d'engouement des partis politiques, du moins la plupart d'entre eux, devant cette obligation de former les citoyens sur leur vision, n'a pas laissé indifférents les analystes sur la question de la gouvernance démocratique en général et sur celle des partis politiques en particulier. Ainsi, dans l'ouvrage d'Abdoulaye-Sékou SOW, intitulé « *l'État démocratique républicain* », cet auteur dénonce le déficit de formation en ces termes : « *Par ailleurs, s'agissant toujours du contenu des textes, on peut remarquer que l'accent est mis plus sur l'organisation, le fonctionnement, la fonction électorale et la fonction d'éducation civique des partis politiques (sans que celle-ci soient pour autant assurées). En effet, ces divers domaines font l'objet d'une réglementation détaillée et précise. On peut cependant remarquer que la fonction de formation et d'éducation de militants ne figurait pas dans les premiers textes, c'est donc un progrès qu'elle soit mentionnée dans les nouveaux même si elle constitue, chacun le sait, le point faible des partis politiques qui eux-mêmes montrent beaucoup de lacunes dans ce domaine* ».⁹⁸¹

Ce constat dénote une absence de conviction politique pas seulement chez les militants, mais également et surtout auprès des leaders partisans. Cela signifie-t-il que certains partis politiques maliens ne disposent pas de projet de société ? Lors de nos multiples entretiens au Ministère de l'Administration territoriale, les responsables en charge de la question des partis politiques nous répondent à l'affirmative : **Question :** Pour certains citoyens, les partis politiques maliens n'inspirent plus confiance et certains d'entre eux n'ont même pas de projet de société. Est-il possible de créer un parti politique au Mali sans avoir un récépissé ? **Réponse :** *Le projet de société ne fait pas partie des pièces à fournir. Tout ce que nous demandons aux citoyens intéressés par la création d'un parti, c'est la déclaration, les statuts et le règlement, la liste des membres de l'équipe dirigeante, la liste de la commission de réconciliation. Nous leur demandons de fournir les dossiers individuels des membres de l'équipe dirigeante comme le quitus fiscal, le certificat de résidence, le casier judiciaire, le certificat de nationalité, etc. Dans certaines conditions nous leur demandons le contrat de bail parce qu'il y a certains qui ne sont pas sincères en confondant le domicile de quelqu'un et le siège du parti ; ce qui n'est pas normal. C'est pour quoi, quand on doute de la sincérité d'une déclaration, nous exigeons le contrat de bail.*

Voilà les principales pièces qui sont demandées pour la création d'un parti politique

⁹⁸¹ Abdoulaye-Sékou SOW, *Op. Cit.*, p. 277.

en République du Mali ».⁹⁸² Si l'on se réfère à la Charte des partis politiques en vigueur au Mali, « *Les partis politiques ont vocation à contribuer à l'édification de l'Etat de droit et à la consolidation de la démocratie, et assurent par cette voie une fonction éducative* ».⁹⁸³

Mais dans la pratique, ce dispositif est mis en parenthèse par les partis politiques pour des raisons qui contrarient les principes démocratiques. Eu égard à tous ces constats, nous pouvons marteler qu'au niveau de certains partis politiques, les dirigeants ont d'autres ambitions inavouées qui rimerait plus avec la 'commercialisation' de leur parti, soit pour avoir un poste (Ministre, Directeur national...), soit pour bénéficier de l'aide publique accordée aux partis politiques afin de satisfaire leur projet individuel ou familial, qu'avec la défense d'intérêt collectif.

Les citoyens, fins observateurs de la scène politique, semblent avoir pris bonne note de ce jeu trouble auquel certains partis politiques maliens s'adonnent. En effet, au cours de ces dernières décennies, la légitimité des hommes politiques (candidats aux élections issus des partis politiques) est plus que jamais mise en cause par les citoyens maliens.

Cela s'explique par la présence de plus en plus remarquable des candidats indépendants pour les élections présidentielles, législatives et communales. A titre illustratif, la cinquième législature de l'Assemblée nationale du Mali connaît actuellement quatre (04) députés indépendants sur les cent quarante et sept (147), soit 2,72%.⁹⁸⁴ Et sur les onze mille cent quatre-vingt-seize milles (11 196) conseillers communaux élus⁹⁸⁵, cent quatre-vingt et un (181) sont des indépendants.⁹⁸⁶

Quid des taux de participation ?

Paragraphe II : Les faibles taux de participation aux élections

L'un des défis majeurs auxquels les pays africains restent confrontés, est l'amélioration des taux de participation aux différentes élections (présidentielles, législatives et communales). Et le Mali ne fait pas exception à cette situation. Ainsi selon le rapport de la MINUSA (*Division Electorale*), « *de manière générale, le taux de participation aux élections générales en République du Mali ne franchit pas la barre des 50% de l'électorat. Au cours de la dernière décennie, la participation*

⁹⁸² Extrait d'entretien du 05/09/2019 au Ministère de l'Administration Territoriale du Mali, avec le Chargé de Division Affaires Politiques de la Direction générale de l'Administration du Territoire, M. I.D., dans son bureau.

⁹⁸³ Article 35 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

⁹⁸⁴ Zeïni MOULAYE, Dr Amadou KEITA: L'Assemblée Nationale du Mali, 5ème législature. Un guide à l'usage des élus, des citoyens et des partenaires, Imprim Color, 2015, Bamako, p. 77.

⁹⁸⁵ Ces chiffres sont relatifs au mandat qui est en cours en 2019.

⁹⁸⁶ Zeïni MOULAYE, Dr Amadou KEITA, *Ibid.*, p. 77.

aux élections législatives a été en nette progression quoique demeurant en dessous des 40%. L'élection présidentielle de 2007 a connu quant à elle un léger recul de participation de l'ordre de 5% par rapport à 2002 ».⁹⁸⁷ Pourtant, le Mali a une population à très forte croissance.

Et l'effectif des femmes représente environ 51% de la population totale du Mali donc légèrement supérieur à celui des hommes. Et toujours selon le rapport de la MINUSA (Division Électorale) de juillet 2014, « de la fin des années 1980 à l'orée de l'an 2000, la population du pays a littéralement doublé consacrant une explosion démographique marquée avec un taux d'accroissement annuel estimé à 3,5% en 2013 ».⁹⁸⁸

A titre illustratif, de 1987 à 2013, l'évolution de la population nationale du Mali se présente ainsi :

Figure n°9

Année	1987	1996	1998	2009	2013
Population	7 696 348	9 160 986	9 810 911	14 528 662	16 806 999 ⁹⁸⁹

Si telle est l'évolution, quoique partielle, de la population nationale du Mali, quid de la population électorale ? Comme réponse à cette interrogation, il faut préciser que la population électorale recensée au Mali est généralement plus importante lors des scrutins présidentiels que lors des législatives. Et pour cause, les citoyens maliens résidents à l'étranger ne sont pas comptabilisés pour prendre part aux électives législatives. Et dans la dernière décennie, la population électorale du Mali a augmenté d'environ 25% et représente autour de 39% de la population totale.⁹⁹⁰

Les données brutes de la population électorale du Mali, de 2002 à 2013 se présentent comme suit :

Figure n°10

Année	2002	2007	2013
Inscrits présidentiels	5 746 202	6 884 352	6 829 696
Inscrits législatifs	5 249 571	6 267 373	6 566 026 ⁹⁹¹

⁹⁸⁷ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA); DIVISION ELECTORALE. Statiques électorales du Mali 2002-2013, juillet 2014, p.5.

⁹⁸⁸ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.4.

⁹⁸⁹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.4

⁹⁹⁰ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.4

⁹⁹¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.4

L'interprétation de ce tableau donne des détails qui attestent le faible taux de participation des citoyens maliens aux consultations électorales. Parlant des élections présidentielles de 2002, si les inscrits sur la liste électorale étaient évalués à 5 746 202 maliens, les votants lors du premier tour (28 avril 2002) n'étaient que 2 201 154 ; soit 38,3%. Au second tour, tenu le 12 mai 2002, pour le même effectif d'inscrits sur la liste électorale (5 746 202), le taux de participation n'était que 30,0%, soit 1 723 210 votants.⁹⁹² Pour l'élection présidentielle de l'année 2007, comme soulignés plus haut, le nombre des inscrits sur la liste électorale était évalué à 6 884 352 citoyens, parmi lesquels seuls 2 494 846 ont participé à l'élection présidentielle. Cela débouchait sur un faible taux de participation de 36,2%. Il faut préciser que l'élection présidentielle de 2007 n'a pas connu de deuxième tour. En 2013, pour un effectif de 6 829 696 inscrits sur la liste électorale, le premier tour (28 juillet 2013) a enregistré 48,98% comme taux de participation. Et pour cause, seuls 3 345 253 ont participé à l'élection présidentielle sur les 6 829 696 inscrits. Au second tour (11 août 2013) de l'élection présidentielle de 2013, les votants n'étaient que 3 345 253, soit 48,98% comme taux de participation.⁹⁹³

S'agissant des élections législatives maliennes de 2002, 2007 et 2013, aucun taux de participation n'a, non plus, atteint 50%. Ainsi des élections législatives de 2002⁹⁹⁴, il faut d'abord préciser que le nombre d'inscrits sur la liste électorale était évalué à 5 249 571, parmi lesquels seuls 1 205 238 ont participé à cette consultation. Ainsi, le taux de participation n'a pu être que 23,0%.⁹⁹⁵ Les législatives de 2002 ont été remportées par la coalition autour du RPM. Les partisans déclarés du président Amadou Toumani TOURE n'ont pu obtenir que 10 sièges. Il faut noter également que des élections partielles ont eu lieu le 20 octobre 2002. Les huit sièges invalidés à l'issue du second tour du 28 juillet furent tous remportés par le parti ADEMA-PASJ, portant ainsi le nombre de députés élus pour ce parti à 53 et celui de la coalition ARD⁹⁹⁶ à 59. Et sur les 147 députés de l'Assemblée Nationale, les députés indépendants étaient évalués à six (06).

- Les élections législatives de 2007 ont eu lieu les 1^{er} et 22 juillet 2007, respectivement pour le 1^{er} et le second tour du scrutin. Ainsi, pour un effectif de 6 267 373 inscrits sur la liste électorale, seuls 2 092 738 ont participé à la consultation électorale, soit 33,9% de taux de participation.

⁹⁹² Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.7.

⁹⁹³ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.8.

⁹⁹⁴ Les élections législatives de 2002 ont eu lieu les 14 et 28 juillet respectivement pour le 1^{er} tour et le second tour.

⁹⁹⁵ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.10.

⁹⁹⁶ ARD : Alliance pour la République et la Démocratie (ADEMA-PASJ et allié).

- En 2013, les élections législatives se sont déroulées les 24 novembre et 15 décembre 2013, respectivement pour le 1^{er} et le second tour du scrutin. Et si le nombre d'inscrits sur la liste électorale était évalué à 6 565 026, les votants n'étaient que 2 535 515, soit 38,62% comme taux de participation.⁹⁹⁷

Mais avant 2002, le Mali a connu d'autres élections, qu'elles soient présidentielles, législatives et communales. Même si les données des élections communales nous font défaut, il est indispensable de mettre à nu les différents taux de participation des élections présidentielles et législatives de 1992 et 1997. Mais ce qu'il faut préciser, c'est que les différentes élections qu'a connues le Mali dans l'intervalle 1992 -1997, n'ont pas mobilisé plus d'électeurs que celles de 2002, 2007, 2013. Ainsi, lors des élections présidentielles organisées les 12 et 26 avril 1992, auxquelles ont pris part neuf candidats, les taux de participation étaient de 23,6% au premier tour et de 20,9% au second tour.⁹⁹⁸ Lors des élections législatives tenues les 23 février et 09 mars 1992, les taux de participation étaient de 22,3% au premier tour et de 21,3% au second tour.⁹⁹⁹

En ce qui concerne les élections présidentielles et législatives de 1997, il faut souligner que le premier tour des élections présidentielles a connu 29,02%. Pour le second tour, néant. Lors des élections législatives de 1997, le premier tour a enregistré 21,6% et le second tour, 22,1%.¹⁰⁰⁰

Les élections locales (communales), à leur tour, même si certains citoyens les appellent une élection de proximité, ne mobilisent pas plus d'électeurs que les élections présidentielles et législatives. Et à titre d'exemple, nous avons d'abord les élections communales de 2004. Ces élections ont été tenues le 30 mai 2004 avec un taux de participation de 43,06%. Elles ont enregistré la participation de 3954 listes de candidatures pour 10 777 sièges à concourir.¹⁰⁰¹ En 2009, le Mali a également connu d'autres élections communales, plus précisément le 26 avril 2009. Mais en termes de taux de participation, cette consultation n'a pas connu une autre particularité, car le taux de participation était de 44,61%. Pour 10777 sièges à pourvoir, ces élections communales de 2009 ont enregistré la participation de plus de 4700 listes de candidatures.¹⁰⁰² Ces différentes données montrent à suffisance que les maliens, dans leur majorité, ne sont pas déterminés à se mobiliser pour aller voter. Dans un pays où l'on compte cent quatre-vingt-quinze

⁹⁹⁷ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.12.

⁹⁹⁸ MOULAYE, KEITA, *Op. Cit.*, p.28.

⁹⁹⁹ MOULAYE, KEITA, *Op. Cit.*, p.28.

¹⁰⁰⁰ MOULAYE, KEITA, *Op. Cit.*, p.28.

¹⁰⁰¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.13.

¹⁰⁰² Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, *Op. Cit.*, p.14.

(195) partis politiques, lorsque les taux de participation des élections présidentielles, législatives et communales frôlent difficilement les 50%, nous pouvons, sans risque d'être démentis, dire que les partis politiques ont failli à leurs missions de formation, d'éducation, de sensibilisation et de mobilisation des citoyens. Et cela est un argument solide que les détracteurs n'hésitent pas à mobiliser pour délégitimer le financement public des partis politiques par le budget national.

Cette faiblesse de taux de participation aux différentes consultations électorales maliennes a été décrite dans un rapport d'un comité d'experts malien en ces termes : « *malgré les nombreuses relectures de la loi électorale et de la loi portant Charte des partis politiques, le processus électoral et le financement public des partis politiques connaissent encore des lacunes et des insuffisances dont la manifestation la plus évidente est la faiblesse récurrente de la participation des citoyens aux élections* ». ¹⁰⁰³ Un parti politique est une organisation durable, implantée sur l'ensemble du territoire dont l'objectif fondamental est d'accéder au pouvoir grâce à un soutien populaire. Le soutien populaire à un parti politique est un indicateur déterminant de la force de mobilisation du parti politique et celui de la légitimité du pouvoir des dirigeants issus de ce dernier. Mais au Mali, comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région, l'engouement des citoyens devant les partis politiques est au bas niveau et cela depuis fort longtemps. Les causes qui justifient ce manque d'engouement sont multiples et variées. Selon le rapport précité : « *Les uns imputent ce phénomène au mode d'inscription sur les listes électorales, à l'absence fréquente des représentants des partis politiques des commissions administratives, aux difficultés rencontrées dans la distribution des cartes d'électeur, l'identification des électeurs et des bureaux de vote ainsi qu'à la gestion desdits bureaux. Les autres mettent en cause les modes de scrutin, le faible engagement des partis politiques et des candidats et plus particulièrement la fraude électorale. Mais, tous estiment que les élections très coûteuses et trop nombreuses les structures impliquées dans leur organisation* ». ¹⁰⁰⁴ Mais une analyse approfondie sur ces différentes raisons avancées dans ce rapport, nous permet de comprendre que les partis politiques sont quasiment les seuls responsables directs ou indirects. En d'autres termes, cette faible mobilisation électorale des citoyens maliens est la conséquence directe du manque de formations, d'éducatives et de sensibilisations dont sont accusés les partis politiques maliens malgré l'existence de l'aide publique. L'électeur malien a, certes, le droit de s'abstenir. Mais les raisons qui justifient

¹⁰⁰³ Rapport du Comité d'experts chargé de la réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, 2008, Bamako, p.1.

¹⁰⁰⁴ Rapport du Comité d'experts chargé de la réflexion sur la consolidation de la démocratie au Mali, Op. Cit., p.1.

l'abstention des citoyens responsabilisent plus le manque d'engagement des partis politiques dans l'exécution de leurs devoirs constitutionnels et légaux que toute autre. La population malienne s'identifiant quasiment à des partis politiques, si chaque parti s'acquittait correctement des devoirs que lui imposent la Constitution (l'article 28¹⁰⁰⁵ de la Constitution malienne du 25 février 1992,) et la Charte des partis politiques (article 2¹⁰⁰⁶ de la Charte de 2005) la cote de légitimité des partis politiques et les taux de participation aux différentes élections seraient inflexiblement très élevés. Mais tout porte à croire que les formations politiques ont démissionné de leurs missions de mobilisation des électeurs pendant les périodes électorales, de sensibilisation des citoyens, quoique l'Etat ait mis à leur disposition les moyens de leurs missions. Cette inertie des formations politiques maliennes n'est pas sans conséquences. Ainsi, si l'envahissement de l'espace politique par de nouveaux acteurs est une conséquence de l'échec des partis politiques dans la mobilisation des électeurs (A), la compromission de la légitimité des institutions en est une autre (B).

A. L'envahissement de l'espace politique par de nouveaux acteurs

Si les « politiciens » n'inspirent plus confiance, les citoyens se doivent de trouver d'autres alternatives afin d'avoir de nouveaux acteurs qui seront leurs porte-voix dans la gestion des affaires publiques. Les citoyens estiment que les candidats ne s'efforcent pas de réaliser les promesses qu'ils ont tenues lors des campagnes électorales. Selon les constats, les partis politiques ne vont à la rencontre des citoyens que pour des fins purement électoralistes. Pendant ce bref contact avec les populations locales pour présenter leur offre politique, ils s'inscrivent dans une logique de recensement des préoccupations des citoyens auxquels ils proposent en contrepartie, des solutions si toutes fois ils gagnaient le suffrage. Ce type d'engagement est valable pour les élections présidentielles, législatives et communales. Mais malgré l'obtention de la confiance des citoyens, les désormais dirigeants oublient les promesses qu'ils ont tenues pour satisfaire leurs préoccupations personnelles, familiales ou partisans. Face à cette situation de déception qui est à

¹⁰⁰⁵ Selon l'article 28 : « Les 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 ».

¹⁰⁰⁶ Selon l'article 2 : « Les partis politiques sont des organisations de citoyens unis par un idéal, prenant la forme d'un projet de société, pour la réalisation duquel ils participent à la vie politique par des voies démocratiques. Ils ont vocation à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus ».

la limite insupportable, la seule alternative qui s'impose aux citoyens, du moins dans leur majorité, est le recours aux candidats indépendants, car ils sont par la force des choses, considérés comme les plus dignes de la confiance populaire. Cette confiance tire essentiellement ses sources dans la conviction religieuse et surtout dans la légitimité traditionnelle de ces leaders.

Eu égard à ces constats, l'échiquier politique malien a connu, au cours de ces dernières décennies, une floraison de candidats indépendants issus soit des tendances religieuses ou de communautés ayant déjà jeté le discrédit sur les partis politiques. Ces nouveaux acteurs politiques sont tenus de respecter leurs engagements qui reposent sur des valeurs religieuses et sociétales dont la violation flagrante constitue une atteinte grave à la religion, et à la dignité des familles des candidats concernés. De 1991 à nos jours, le Mali a connu de nombreux candidats indépendants concurrençant ainsi les candidats issus des partis politiques qui promettent d'apporter une réponse claire aux préoccupations de la population. De l'élection présidentielle à l'élection législative en passant par celle communale, des exemples de telles candidatures sont nombreux au Mali. Lors des élections législatives de 2002, sur un total de 147 députés à l'Assemblée nationale, les six (06) sièges ont été remportés par des indépendants. La répartition des sièges se présente comme suit :

- la coalition Espoir 2002 (RPM et alliés) a obtenu 66 sièges sur les 147 ;
- l'Alliance pour la République et la Démocratie (ADEMA et alliés) a eu 59 sièges sur les 147 ;
- la Convergence pour l'Alternance et le Changement (partisans d'ATT) obtient 10 sur les 147 ;
- le parti SADI a obtenu 06 sièges sur les 147 ;
- les indépendants ont obtenu les 06 autres sièges sur les 147.¹⁰⁰⁷

S'agissant des élections législatives de 2007, les indépendants s'étaient imposés en arrachant 15 sièges sur les 147 disponibles à l'hémicycle. A l'issue des législatives de 2007:

- l'Alliance pour la Démocratie et le Progrès (ADEMA, URD...) a obtenu 113 sièges sur les 147 ;
- le Front pour la Démocratie et la République (RPM et PARENA) a obtenu 15 sièges sur les 147.¹⁰⁰⁸ Il faut souligner, de passage, que cette élection avait enregistré 1400 candidats.

Il faut noter que pour les élections législatives de 2013, il y avait 1086 candidats répartis entre 410 listes distinctes, pour les 147 sièges à pouvoir. A l'issue des deux tours, les candidats indépendants ont obtenu 04 sièges sur les 147.¹⁰⁰⁹ Parlant des élections communales, celles de 2004,¹⁰¹⁰ ont

¹⁰⁰⁷ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.10.

¹⁰⁰⁸ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.11.

¹⁰⁰⁹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali Op. Cit., p.12.

¹⁰¹⁰ Ces élections s'étaient déroulées le 30 mai 2004.

connu la participation de 3954 listes de candidatures pour 10 777 sièges à conquérir. Si les sièges à pourvoir étaient évalués à 10 777, les candidats indépendants se sont imposés pour s'attribuer les 1 003 sièges.¹⁰¹¹ En 2009, les élections communales se sont déroulées le 26 avril et ont connu la participation de plus de 4 700 listes de candidatures pour 10 777 sièges à conquérir. A l'issue de ces élections, les candidats indépendants sortent avec 817 sièges sur les 10 777.¹⁰¹²

Ces différents chiffres prouvent à suffisance que les candidatures indépendantes restent dynamiques lors des différentes consultations électorales du Mali, concurrençant efficacement ainsi, les candidats issus des partis politiques. Les principaux soutiens électoraux des candidats indépendants sont les populations rurales et urbaines (déchues des partis politiques) et les différents foyers religieux comme les disciples du *chérif de Nioro du Sahel-Mali (Cheikh Bouyé HAIDARA)* ou ceux du chérif Ousmane chérif Madani HAIDARA, leader du groupe religieux dénommé *Ançardine*.¹⁰¹³ Les disciples de ces deux leaders religieux contredisent difficilement les consignes de leur leader du fait de la légitimité incontestable qu'ils accordent à ces derniers. En plus de ces leaders religieux, les candidats indépendants sont soutenus par d'autres citoyens qui ne s'identifient pas aux différentes tendances religieuses. Les citoyens ont désormais plus confiance à ces leaders religieux qu'aux "*politiciens professionnels*". C'est pourquoi, les candidatures indépendantes restent dynamiques dans l'espace politique malien. Cela se justifie par l'échec des partis politiques à convaincre les électeurs. En plus des candidats indépendants, les leaders religieux accordent leur soutien à certains partis politiques officiellement reconnus par l'Etat malien. A titre d'exemples on peut citer :

- le Cherif de Nioro qui aurait soutenu la candidature de monsieur Ibrahim Boubacar KEITA à l'élection présidentielle de 2013 en lui accordant une somme de 50 000 000 de franc CFA ;
- Ousmane Cherif HAIDARA aurait soutenu le président sortant Ibrahim Boubacar KEITA lors de l'élection présidentielle de 2018.

Dans chaque région du Mali il existe une autorité coutumière ou traditionnelle incontournable pour être élu au niveau local, surtout lors des élections législatives et communales. Cet envahissement de l'espace politique par ces nouveaux acteurs n'est pas sans conséquences sur la légitimité de nos institutions.

¹⁰¹¹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.13.

¹⁰¹² Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.15.

¹⁰¹³ A ne pas confondre avec le groupe Ançardine du terroriste Iyad ag Ali opérant dans le Nord du Mali.

B. La légitimité des institutions de plus en plus compromise

Nous entendons par légitimité, la qualité de ce qui est fondé en droit, en justice, en raison et en équité. Le rapport entre la faible mobilisation des électeurs et la légitimité des institutions animées par les candidats nouvellement élus se situe au niveau des taux de participation de la population à son élection. Depuis l'avènement de la démocratie au Mali vers les années 1992, comme souligné plus haut, les taux de participation des citoyens aux différentes élections présidentielles, législatives et communales restent toujours un défi qui préoccupe les autorités du pays. Si le faible taux de participation des populations aux différentes élections pour l'intervalle 1992 -1999, peut être concédé aux partis politiques d'alors du fait de l'inexistence de l'aide publique, constaté depuis les années 2000 jusqu'à nos jours (2019) sont quasiment imputables aux partis politiques. En effet, malgré la mise à leur disposition par l'Etat, des moyens relativement nécessaires pour relever le défi de mobilisation, les partis politiques n'y sont pas parvenus à cause de leur faible investissement dans les activités de sensibilisation, formation ou d'éducation des citoyens.

Pourtant, la faible mobilisation des citoyens lors des consultations électorales est susceptible de décrédibiliser la légitimité de certaines institutions animées par ces élus. Lors des élections présidentielles de 2002, le taux de participation était évalué à 38,3% pour le premier tour et 30,0% pour le second tour. Pour des électeurs évalués à 5 746 202 inscrits¹⁰¹⁴ sur la liste électorale, les taux de participation du premier et du second tour ne pouvaient pas mettre le président d'alors (Amadou Toumani TOURE) dans une légitimité confortable du fait de leur faiblesse.

En 2007, l'élection présidentielle n'a pu enregistrer que 36,2% comme taux de participation pour 6 884 352 inscrits sur la liste électorale.¹⁰¹⁵ Ce taux de participation n'est pas non plus confortable, en termes de légitimité pour un président de la République. L'élection présidentielle de 2013, ne fait pas exception, même s'il y a eu une nette amélioration, car les taux de participation du premier et second tour n'étaient respectivement que 48,98% et 45, 73% des 6 829 696 inscrits sur la liste électorale. Parlant du pouvoir législatif également, les élus de la Nation ne bénéficient pas d'une légitimité à la hauteur des enjeux liés à leurs rôles. Et pour preuve, lors des élections législatives de 2002, pour 5 249 571 inscrits, seuls 1 205 238 ont accepté de participer aux élections, soit 23,0% comme taux de participation. En 2007, le taux de participation aux élections législatives

¹⁰¹⁴ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.7.

¹⁰¹⁵ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.8.

était estimé à 33,9%. En d'autres termes, sur 6 267 373 inscrits, seuls 2 092 738 sont allés voter¹⁰¹⁶. Même si, en 2013, on constate un léger progrès, le taux de participation aux élections législatives de la même année était de 38,62%. C'est-à-dire que, sur les 6 565 026 inscrits, seuls 2 535 515 sont allés voter.¹⁰¹⁷ Les élections communales connaissent des taux de participation plus confortables quoiqu'ils soient quasiment en deçà de 50%. Ainsi, lors des élections communales de 2004, le taux de participation était de 43,06%¹⁰¹⁸ contre 44,61% en 2009.¹⁰¹⁹ Sans que cela ne compromette la légalité des résultats, les dirigeants élus avec des taux de participation inférieurs à 40% peuvent être considérés comme étant illégitimes, parce que plus de la moitié de la population ne les reconnaissent pas. Même si la Constitution leur confère légalement le pouvoir, les autres 60% des électeurs sans oublier les citoyens n'ayant pas encore l'âge de voter¹⁰²⁰ constituent la marge importante ne partageant pas leur vision politique. Il faut souligner que ces différents taux sont souvent calculés sans tenir compte des fraudes électorales, ce qui voudrait dire que le pourcentage exprimé est souvent en deçà du résultat réel. Dans tous les cas de figures, qu'il soit le pouvoir exécutif ou législatif, leurs animateurs ne bénéficient pas de soutiens importants des citoyens qui permettent de fonder leur pouvoir sur une légitimité relativement confortable. Et cela a comme conséquences : les contestations récurrentes ; les manifestations ou marches populaires dans les rues ; les conflits entre les élus et les candidats malheureux...

Si les défis de la mobilisation, de la sensibilisation et de l'éducation restent non relevés par les partis politiques maliens malgré l'aide financière dont ils bénéficient, quid du défi de la moralisation ?

Section II : Le défi de la moralisation de l'espace politique toujours non relevé

La moralisation se définit comme une volonté politique mise en place dans un pays donné par ses autorités politiques, à travers un cadre juridico-institutionnel pour imposer aux partis politiques une source de financement légale et assainie ; interdisant ainsi, tout financement occulte et/ou frauduleux dans son espace politique. L'objectif visé ici, c'est l'assainissement des sources de

¹⁰¹⁶ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.11.

¹⁰¹⁷ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.12.

¹⁰¹⁸ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.13.

¹⁰¹⁹ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali, Op. Cit., p.14.

¹⁰²⁰ Même si leur choix pourrait aussi porter sur les élus actuels.

financement des formations partisans, malgré l'existence de multiples tentatives de financements illégaux par des opérateurs économiques, des trafiquants de produits illégaux, voire des membres de réseaux criminels. En mettant ainsi en place un système de filtre par le législateur malien, il ambitionne de rendre les partis politiques plus autonomes non seulement dans la gestion de leurs affaires internes mais également et surtout dans celle de l'État, une fois appelés à gérer un poste de responsabilité. Ainsi, les autorités maliennes, à travers la Charte des partis politiques, ont circonscrit les sources de financement des partis politiques autorisées en République du Mali. Et désormais, les dons et legs ne sont autorisés que s'ils proviennent de personnes physiques de nationalité malienne (article 23 de la Charte). De même, exceptés l'État du Mali et les partis politiques étrangers qui apportent de soutiens aux partis politiques maliens dans le cadre d'un partenariat, les personnes morales, qu'elles soient de nationalité malienne ou étrangère, ne peuvent pas accorder de subsides à un parti politique malien. En d'autres termes, les collectivités territoriales, les sociétés et entreprises nationales, les sociétés et firmes internationales, ne sont pas habilitées à financer un parti politique malien. Et cette interdiction vise à limiter l'influence des intérêts privés dans la gestion des affaires publiques ; surtout lorsqu'on sait que ces personnes morales privées tablent toujours sur le retour de l'ascenseur de la part de l'élu en termes de marchés publics, avant de le soutenir. Ces différents dispositifs ainsi mis en place par le législateur malien pour freiner tout investissement d'intérêts privés constitue le mécanisme de moralisation de l'espace politique. Mais à l'issue de nos entretiens et recherches sur le terrain, le constat le plus évident est que le législateur malien a relevé le défi sur le plan théorique que sur le plan pratique ; ce qui fait que la mise en œuvre de ces dispositifs reste toujours problématique. Ce n'est un secret pour personne que l'espace politique malien est marqué par l'implication illégale de personnes morales (*Paragraphe I*) dans le financement des partis politiques, en perturbant sérieusement l'élan du législateur dans sa dynamique d'instaurer un espace politique moralisé. Les personnes morales ne sont pas les seules qui perturbent l'espace politique malien, car certains individus, et à titre individuel, financent aussi les partis dans le souci de sécuriser leur intérêt particulier (*II*).

Paragraphe I : L'intrusion illégale des personnes morales dans le financement partisan

Une interdiction formelle est faite aux partis politiques maliens de recevoir des subsides venant des personnes morales ; comme le précise la Charte des partis politiques : « *En plus des revenus liés à leurs activités, les partis politiques peuvent recevoir des dons et legs provenant de personnes*

physiques. *Les partis ne peuvent recevoir des dons et legs provenant des sociétés commerciales, industrielles et de services* ». ¹⁰²¹ Les partis politiques, dans leur dynamique de satisfaire leurs charges fixes et surtout électorales de plus en plus croissantes, ne se laissent pas intimider par les dispositions de la Charte en vigueur. Ainsi, l'article 23 de la Charte fait partie des dispositions que les formations partisans violent le plus dans la quête de leurs ressources financières. Il faut préciser que la prise en charge d'un parti politique n'est pas à la portée de tout le monde, comme l'affirmait le Burkinabè Ablassé Ouédraogo lors d'une émission sur la chaîne RFI : « *Pour vous dire toute la vérité, c'est la croix et la bannière de faire vivre un parti politique en Afrique...* ». ¹⁰²² Au cours de cette même émission, son homologue tchadien confirme ces propos en se penchant sur les causes de cette difficulté.

Pour tout parti politique, les militants et sympathisants constituent sa force, mais en sont-ils la richesse ? La réponse à cette interrogation suscite des avis divergents. Pour Saleh Kebzabo, président de l'UNDR au Tchad, « *Les militants ne cotisent pas du tout. Et d'ailleurs vous, chef de parti, vous êtes soumis à toutes sortes de pressions sociales ! Les gens pensent que c'est plutôt vous qui devez les financer...* ». ¹⁰²³ Ces différentes allégations mettent en lumière les difficultés auxquelles les formations politiques de la sous-région en général, et celles du Mali en particulier, sont confrontées. Et dès lors, surtout lorsque l'aide publique accordée aux partis politiques vient en complément, les formations politiques maliennes sont désormais dans une course aux ressources pour faire face aux exigences socio-politiques du pays. Face à la faible contribution des membres et sympathisants des partis politiques, la volonté effrénée de satisfaire cette ambition de mobilisation de ressources, défie tout dispositif législatif mis en place par le législateur, d'où le recours aux personnes morales par les partis politiques. Le recours aux personnes morales pour se faire financer est de nos jours, une pratique qui connaît un succès illégalement impressionnant, du fait de l'inefficacité des organes de contrôle en place. Les sociétés commerciales, industrielles ou les entreprises impliquées dans le financement des partis politiques sont de deux ordres : il y a les personnes morales privées nationales (A) et celles qui sont étrangères (B), implantées au niveau national ou non. Mais cette intrusion n'est pas sans conséquence car, toutes les sociétés ou

¹⁰²¹ Article 23 de la Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant Charte Des partis politiques du Mali.

¹⁰²² Propos du Burkinabè Ablassé Ouédraogo, lors de l'émission Afrique Economie de la Radio France Internationale du 18/04/2018, animée par Olivier Rogez. Pour plus de détails, consultez le site : <http://www.rfi.fr/emission/20180418-le-financement-politique-serie-35-argent-autres>.

¹⁰²³ Propos de Saleh Kebzabo, président de l'UNDR au Tchad, lors de l'émission Afrique Economie de la Radio France Internationale du 18/04/2018, animée par Olivier Rogez. Pour plus de détails, consultez le site : <http://www.rfi.fr/emission/20180418-le-financement-politique-serie-35-argent-autres>.

entreprises sollicitées par les partis politiques pour un soutien quelconque, ne l'acceptent que sous condition : le retour de l'ascenseur. Et cette condition imposée par les « bailleurs » et acceptée impuissamment par les partis politiques ne bénéficiant pas suffisamment de marge de manœuvre, contrarie quasiment les principes de la bonne gouvernance, la gestion transparente des deniers publics et surtout la passation des marchés publics. La conséquence de cette situation est de plus en plus remarquable, tant du côté des partis politiques que de celui des personnes morales. Les partis politiques qui bénéficient de tel soutien sapent considérablement le principe de l'égalité de chances entre les formations politiques prôné par le législateur. De même, une fois que les candidats bénéficiant du soutien des sociétés ou entreprises privées accèdent aux affaires, elles bénéficient de faveurs illégales dans le cadre de l'obtention des marchés publics ou de faveurs d'autres natures. Elles peuvent même bénéficier de marchés publics sans avoir soumissionné, c'est-à-dire, sans passer par un appel d'offres. Alors qu'en principe, le Code des marchés publics exige des sociétés ou entreprises nationales désireuses de lever un marché public, de passer par un appel d'offres. Devant cette situation, la démocratie n'en sort pas, non plus grandie car, les contreparties qui seront réclamées par ces personnes morales aux dirigeants élus grâce à leur soutien, ne vont pas dans le sens de la défense d'intérêt général.

A. L'implication des sociétés ou entreprises nationales dans le financement des partis politiques

Au Mali, les partis politiques dans leur majorité, ne reculent pas devant les opportunités qui pourraient leur permettre d'avoir des ressources financières ; peu importe la nature de l'opportunité et surtout le degré de violation des dispositions en vigueur. Le manque de ressources dont souffrent les formations partisans maliennes est la raison fondamentale qui explique leur incapacité à éviter les appâts dangereux non seulement pour eux, en tant qu'acteurs politiques investis de missions d'utilité publique, mais également pour le succès démocratique du Mali. Toutes ces pratiques qui contrarient la Constitution et la Charte des partis politiques, se font au vu et au su des organes de contrôle qui sont réduits en simples observateurs impuissants. La vie politique malienne retient beaucoup de cas d'implication d'opérateurs économiques dans le financement des partis politiques. Parmi lesquels on peut citer tout d'abord l'affaire Bakorè SYLLA, un opérateur économique malien. En 2002, dans le cadre des préparatifs des élections présidentielles et

législatives, cet opérateur économique de la place¹⁰²⁴ aurait mis à la disposition du parti URD, plusieurs centaines de motos destinées aux bureaux des sections et sous-sections du parti, afin de leur faciliter la mobilité lors des campagnes électorales qui étaient en vue. Acceptant l'offre de l'opérateur économique, même si les conditions posées par M. SYLLA étaient tenues secrètes, l'URD a mené aisément ses campagnes électorales sur ces engins à travers le pays, au grand dam surtout des organes de contrôle. Même s'il est sorti deuxième derrière Amadou Toumani TOURE, le candidat de l'URD a perdu l'élection présidentielle de 2002.

Il a fallu donc, l'échec du candidat de l'URD, Soumaïla CISSE, pour que leur combine soit à la une de l'actualité politique malienne. La question que nous nous posons ici est celle de savoir si le contenu des conditions posées par l'opérateur économique s'inscrivait dans la dynamique de la consolidation de la démocratie et de la défense des intérêts publics ; ou dans celui de la promotion de ses propres « affaires » si le candidat de l'URD parvenait à se faire élire grâce à son soutien.

La dernière hypothèse, c'est-à-dire celle relative à la promotion de ses propres « affaires », nous semble être plus logique dans la mesure où la plupart des opérateurs économiques – sans mettre en cause leur patriotisme – ne sont pas jusqu'à preuve du contraire, prêts à accorder un tel soutien à un parti politique par patriotisme. Inévitablement, si le candidat de l'URD était élu, l'opérateur économique réclamerait au candidat heureux, l'octroi de marchés publics sans passer par l'appel d'offres ou du moins avec beaucoup de faveurs devant d'autres opérateurs économiques nationaux qui n'ont pas participé au financement des campagnes du nouveau dirigeant mais qui payent tout de même toutes les taxes et tous les impôts à la nation. La conséquence d'une telle pratique est inestimable car elle porte un coup dur à l'égalité de chances et de moyens entre les formations politiques qui sont en compétition. De même, la démocratie malienne n'en est pas sortie grandie car, malgré l'interdiction d'un tel soutien par l'article 23 de la Charte des partis politiques maliens, les opérateurs économiques se permettent d'enfreindre la loi et surtout sans être inquiétés. Un autre cas d'implication d'opérateurs économiques dans le financement des partis politiques maliens, est celui de Sidi Kagnassy, un autre opérateur économique de son état. Nous sommes en 2013, quand les maliens devaient se rendre aux urnes après le coup d'Etat contre le général Amadou Toumani TOURE. Si les grands événements sont maîtres en politique, ce coup d'Etat a profondément changé le cours de la vie politique malienne prenant à contrepied toutes les stratégies politiques mises en place par les partis politiques maliens pour succéder à ATT. Cette nouvelle donne

¹⁰²⁴ Bakorè SYLLA est le PDG d'une société dénommée Grand Grenier du Bonheur (GGB).

politique qui s'est installée dans l'échiquier politique malien, a ainsi mis les partis maliens sur une même ligne de départ, donnant ainsi la chance à chaque parti politique de gagner le fauteuil présidentiel. Cette belle opportunité politique a poussé tous les partis politiques maliens ou presque, à la recherche de moyens ou ressources d'action nécessaires pour relever le défi à venir. Dans la foulée, le RPM d'Ibrahim Boubacar KEÏTA aurait bénéficié du soutien d'un opérateur économique, du nom de Sidi Mohamed KAGNASSY. Celui-ci aurait offert au parti RPM une somme relativement colossale lui ayant permis de prendre en charge une partie importante des dépenses de campagnes. Comme ce fut le cas avec l'URD, le contenu de la clause de leur engagement reste plus que jamais un mystère pour les citoyens maliens. Mais tout porte à croire quand même que, cet opérateur économique aurait privilégié ses avantages au détriment de ceux de la Nation. Quand son candidat IBK a été élu au deuxième tour de l'élection présidentielle avec 77,6% de voix, ce désormais homme fort du pays l'a nommé conseiller spécial du Président à Koulouba à la grande surprise de tout le monde. M. KAGNASSY, quoique grand entrepreneur de son état, n'a pas les compétences nécessaires pour mériter ce poste. Face aux multiples critiques de la population, le président IBK a fini, quelques mois plus tard, par débarquer son soutien d'alors. Et présentement, M. KAGNASSY est sous le viseur de la justice (Pôle économique) pour une affaire de détournement de deniers publics pendant qu'il était conseiller spécial du président de la République (Ibrahim Boubacar KEÏTA). Certains Directeurs des sociétés nationales ne sont pas restés en marge de ce jeu trouble, pas pour défendre les causes de la société, mais plutôt pour pérenniser leur poste. Ainsi l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture du Mali (APCAM) aurait soutenu financièrement le parti d'IBK lors des campagnes présidentielles de son second mandat. C'est avec fierté que son président le reconnaît chaque fois qu'il en a l'opportunité lors des grandes rencontres. D'autres entreprises privées font, sans s'afficher publiquement, des gestes importants aux candidats de toutes les élections confondues, afin de bénéficier des marchés publics une fois que le candidat qu'il a soutenu parvient à se faire élire.

Mais ce qui est déplorable c'est que, les organes en charge de contrôle des sources de financement des formations partisans, restent indifférents devant cette situation illégalement grave. Il s'agit de la Section des Comptes de la Cour Suprême, de la DGE et du Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales. Sinon il n'est un secret pour personne qu'actuellement les opérateurs économiques constituent les soutiens privilégiés des partis politiques comme le souligne cet universitaire lors de notre entretien en juin 2018 à Bamako : **Question** : Est-ce qu'on

peut parler de financements occultes ou illégaux des partis politiques au Mali ? **Réponse :** « *Il y a beaucoup de partis politiques qui sont alimentés aujourd'hui par des opérateurs économiques. C'est-à-dire qu'aujourd'hui, pour qu'on te donne des marchés publics, il faut que tu sois un des bailleurs de fonds d'un parti politique. L'Administration malienne est prise en otage par les partis politiques. Il y a même des surfacturations dans cette Administration et des fausses facturations pour justifier des sorties d'argent du Trésor public pour aller alimenter les partis politiques, ça existe au Mali* ». ¹⁰²⁵ Comme nous l'avons souligné plus haut, les soutiens de toute nature accordés aux partis politiques échappent aux contrôles des organes mis en place à cet effet. Cette évasion des ressources partisans provoquée par le contournement des règles en vigueur par les partis politiques, constitue le handicap fondamental des dispositifs mis en place par le législateur malien. Elle devient du coup, le défi prioritaire que les organes de contrôle sont tenus de relever. Et même si les cadres juridiques constituent des sources de dissuasion pour les hommes politiques maliens, force est de constater que ces derniers sont habituellement peu appelés devant les prétoires voire emprisonnés pour des affaires liées aux ressources privées illégalement acquises par leur parti. Ce qui nous amène à donner raison à Hervé FAUPIN qui soulignait dans son ouvrage que : « *Les lois concernant le financement ont souvent été votées à la hâte. Il n'est pas étonnant dès lors qu'existent des imprécisions et des failles dans lesquelles se sont engouffrés certains partis et hommes politiques. Plusieurs acteurs de la vie politique ont en particulier réussi à échapper aux dispositions des lois dont l'objet était de garantir le plafonnement des budgets et d'assurer la transparence des financements* ». ¹⁰²⁶ Dans tous les cas de figure, ce phénomène constitue l'un des handicaps les plus déterminants dans l'échec de la mise en œuvre effective de la Charte des partis politiques du Mali. Si les opérateurs économiques nationaux sont désormais accusés d'être impliqués illégalement dans le financement des partis politiques, en violant frontalement la Charte des partis politiques, quid des entreprises étrangères ?

B. Les entreprises étrangères et le financement des partis politiques maliens

Les partis politiques constituent une passerelle privilégiée par les sociétés ou firmes internationales pour se rapprocher des dirigeants des pays où elles souhaitent développer leurs activités, implanter leur filiale ou concession. Et la meilleure méthode mise en œuvre par ces sociétés étrangères pour

¹⁰²⁵ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako-Banconi.

¹⁰²⁶ FAUPIN, *Op. Cit.*, p. 430.

se rapprocher des autorités étatiques, est très généralement le soutien financier qu'elles accordent aux hommes politiques au moment où ceux-ci sont dans le besoin manifeste dudit soutien pour conquérir le pouvoir. La corruption et la mauvaise gouvernance qui règnent dans nos pays favorisent alors ce genre de comportement illégal chez les partis politiques et les firmes ou sociétés étrangères. Si la méthode scientifique exige des preuves pour étayer toutes allégations, notre extrait d'entretien avec un universitaire malien nous sert de preuve : « *De l'autre côté, pour avoir une licence d'exploitation minière au Mali, il faut que tu passes par un parti politique souvent. Il faut que tu lui donnes beaucoup d'argent. Car si tu ne le fais pas, à la fin de ta licence il n'y aura personne qui va t'aider à la renouveler. Je connais par exemple un réseau où on te finance beaucoup d'argent, et si tu deviens ministre ou président de la République, tu donnes aux membres dudit réseau des licences de téléphone, des travaux publics, d'exploitation des ressources minières... Donc il y a des sociétés internationales ou multinationales qui financent des hommes politiques, et avec leur soutien tu as mille chances d'être élu ou devenir ministre. Et c'est comme ça que ça marche.* **Question :** Est-ce que je peux savoir le nom du réseau auquel vous faites allusion ? **Réponse :** Il y a beaucoup de sociétés comme ça. Comme vous êtes chercheurs, je vous laisse le terrain de la recherche pour mener votre enquête ; pour ne pas vous faciliter les choses. Mais les marchés pour faire des autoroutes, les marchés d'exploitation minière, on ne peut pas s'attaquer à ces gens-là, même quand ils font du n'importe quoi. Car, ce sont eux qui t'ont financé. Je prends le cas de la société ORANGE-MALI. Cette société a passé des années sans payer des impôts ou des taxes à l'Etat malien. Et quand Choguel K. MAIGA, directeur de l'AMRTP d'alors, a voulu s'attaquer à ORANGE-MALI, il a été relevé de ses fonctions ».¹⁰²⁷

L'ingérence de ces sociétés étrangères dans la vie politique malienne rend la tâche difficile aux dirigeants. Parce qu'ils sont appelés à exécuter deux programmes quasi contradictoires : l'exécution de l'engagement pris avec les bailleurs officiels qui ont financé leurs campagnes, et celle des promesses tenues lors des campagnes électorales aux électeurs. Ce double agenda devient ainsi trop difficile à piloter surtout lorsque le contenu de l'engagement pris avec les bailleurs officiels ne peut pas être exposé au public du fait de son caractère illégal et à la limite, révoltant, pour tout citoyen désireux de l'avenir de son pays. Le fait de se faire financer par des personnes morales étrangères est compris par les partis politiques comme un sentiment de fierté. En effet, être financé par une personne morale étrangère dénote pour eux, de l'appartenance à une catégorie

¹⁰²⁷ Extrait d'entretien du 04/06/2018 avec l'universitaire et président du Parti CPC (C. DEMBELE) à Bamako-Banconi.

sociale appréciée et soutenue partout dans monde. C'est pourquoi, les quelques partis politiques qui en bénéficient l'acceptent volontiers avec une grande fierté quoique la Charte l'interdit expressément. Le manque de ressources financières conséquentes, le manque de patriotisme et de civisme sont les raisons qui poussent les partis politiques à accepter les soutiens de personnes morales en violation des textes législatifs en vigueur en République du Mali. Pourtant en principe, les leaders des partis politiques devraient servir de leçon aux autres citoyens en ce qui concerne le respect des textes en vigueur. Le paradoxe le plus déplorable est qu'après avoir illégalement bénéficié des soutiens de toute sorte de la part de ces personnes morales, les quelques partis politiques bénéficiaires n'hésitent pas à véhiculer des messages en dénonçant la corruption et le non-respect des textes en vigueur par les citoyens, lors de leur campagne électorale. Les citoyens les plus avertis, fins observateurs des comportements partisans, adhèrent difficilement à ces discours hypocrites pendant que d'autres, les moins avertis, les épousent sans le moindre discernement. Dans tous les cas de figure, la conséquence du financement des partis politiques par des personnes morales est inestimable. Et il est plus que jamais urgent de mettre fin à cette pratique qui n'honore ni la démocratie malienne encore moins les partis politiques qui s'y adonnent. Les plus hautes autorités du Mali sont donc interpellées pour mener des réflexions en vue d'instaurer des dispositions plus rigoureuses pour circonscrire le phénomène. Si les personnes morales, nationales et étrangères sont accusées de soutenir illégalement les partis politiques maliens, il faut tout de même souligner qu'elles ne sont pas les seules à s'inviter à cet espace politique. Parce que les personnes physiques non plus n'y échappent.

Paragraphe II : L'ingérence illégale des personnes physiques dans les affaires politiques maliennes

Les personnes morales ne sont pas les seules à s'être impliquées illégalement dans le financement des partis politiques maliens. Au regard de la Charte des partis politiques, des personnes physiques n'ayant pas la qualité de soutenir des formations partisans, ne se gênent pas non plus à s'investir dans le champ politique en apportant leurs soutiens de toute nature à certaines formations politiques. Même si cela n'est pas le propre de la vie politique malienne, le phénomène prend de plus en plus de l'ampleur malgré l'interdiction formelle brandie par le législateur malien.

Ainsi, depuis toujours, l'espace politique malien reste particulièrement marqué par l'implication des personnes physiques particulières dont la nature des soutiens contrarie suffisamment les principes de la Charte. Certes, la Charte autorise aux militants d'apporter leurs contributions (en

termes de dons, legs ou libéralités) aux formations partisans. Mais quand on interroge les faits, on se rend compte que les partis politiques bénéficient, de la part de personnes physiques, d'autres types de soutiens qui ne sont pas légaux. Ces soutiens qui ne sont ni des dons, ni des legs encore moins des libéralités doivent, selon la Charte se faire, de façon désintéressée et donc sans aucune intention d'en tirer une contrepartie dans un proche avenir. Les pratiques auxquelles on assiste actuellement, c'est-à-dire, les types de soutiens accordés aux partis politiques par des personnes physiques, ont pour objectif fondamental, le retour de l'ascenseur lorsque les partis politiques bénéficiaires accèdent au pouvoir. En d'autres termes, ce sont des soutiens très généralement motivés par le désir d'obtenir :

- en contrepartie, des marchés publics sans passer par un appel d'offres contrairement aux exigences des textes en vigueur, profitant ainsi du type de relation déjà établi entre le donateur et le bénéficiaire des soutiens ;
- la protection des nouvelles autorités qui sont aux commandes pour échapper aux éventuelles sanctions liées au détournement, malversation ou à d'autres actes illégaux reprochés au donateur ;
- l'octroi ou le maintien d'un monopole d'importation ou d'exportation de certains produits commerciaux en violation directe ou indirecte des textes en vigueur ;
- la nomination à un poste de responsabilité (soit le donateur lui-même ou un des membres de sa famille) par les nouvelles autorités grâce à leurs soutiens multiformes ;
- l'implantation d'une société ou entreprise, qui était jusque-là refusée par les autorités politiques sortantes du fait de son illégalité...

Contredisant frontalement l'esprit de la Charte des partis politiques du Mali, les différentes ambitions de ces donateurs constituent un handicap pour le processus de la moralisation de l'espace politique des pays de la sous-région en général et celui du Mali en particulier.

Pour étayer notre raisonnement, nous sommes tenus d'apporter des exemples illustratifs d'implication des personnes physiques dans le financement illégal des partis politiques maliens. Pour ce faire, nous allons mettre en exergue le cas emblématique de l'affaire TOMY (A) au Mali ; laquelle affaire qui a suscité assez d'interrogations dans l'espace politique malien pendant l'élection de M. Ibrahim Boubacar KEÏTA, à la tête de l'Etat du Mali. Un autre fait marquant de cette même période, c'est aussi l'implication d'un leader religieux (B) très respecté et célèbre du Mali, dans le financement des campagnes électorales de ce même homme politique malien, en l'occurrence, M. Ibrahim Boubacar KEÏTA vers les années 2013. Même si la liste des personnes

physiques qui se sont impliquées dans le financement des formations partisans est loin d'être exhaustive, ces deux cas cités peuvent nous servir d'exemples afin de mettre à nu cette pratique qui plombe considérablement le processus de moralisation de l'espace politique malien.

A. L'affaire Michel TOMI

Michel Tomi est né en 1947. C'est un homme d'affaires français d'origine Corse qui mène de nombreuses activités en Afrique plus particulièrement au Gabon et au Mali. Il faut préciser que cet homme d'affaires commence son business (croupier) à Monaco avant de se rapprocher des cercles de jeux à Paris et à Nice. C'est l'interdiction de gestion du casino de Bandol dont il fait l'objet oblige cet homme d'affaires à changer ses activités et à se tourner vers le continent africain. Il développe ainsi ses activités en Afrique dans les années 1970-1980, avant de devenir plus tard (1986) l'associé en affaires de Robert Feliciaggi dans le souci de développer les activités de pari mutuel sur le continent. C'est pourquoi, aujourd'hui, Michel Tomi gère plusieurs casinos, principalement en Afrique de l'Ouest. Il a diversifié ses activités particulièrement dans le transport aérien. Michel Tomi, faut-il le rappeler, est à la tête (avec son fils Jean-Baptiste) de la compagnie Afrijet Business Service qui possède des Falcon. Même si dans les années précédentes, ses mouvements étaient essentiellement axés au Gabon, Michel Tomi a réduit ses activités dans ce pays dans ces derniers temps pour s'investir au Mali où son ami Ibrahim Boubacar Keïta, dit « IBK » est élu président depuis 2013. Si tout semblait aller mieux jusqu'ici pour cet homme d'affaires français, il fallait attendre les années 2012-2013 pour comprendre le vrai visage de ses affaires en Afrique. Car selon les informations du journal *Le Monde*, depuis le 25 juillet 2013, date de l'ouverture d'une information judiciaire par le parquet de Paris pour « blanchiment aggravé en bande organisée », « abus de biens sociaux » et « faux en écriture privée », les juges Serge Tournaire et Hervé Robert enquêtent en toute discrétion sur Michel Tomi, son groupe industriel Kabi, mais également sur ses réseaux politiques. L'homme est soupçonné de blanchir en France une partie de l'argent gagné en Afrique et de financer des présidents africains. Plusieurs chefs d'État seraient ainsi impliqués dans le « système Tomi ». Entre autres : le président malien Ibrahim Boubacar Kéïta, le gabonais Ali Bongo, le tchadien Idriss Déby Itno et le camerounais Paul Biya. Pour le cas malien, puisque c'est ce qui nous intéresse ici, il est accusé d'avoir financé le président Ibrahim Boubacar Kéïta, pendant ses campagnes pour l'élection présidentielle de 2013. Durant l'élection présidentielle de 2013, Ibrahim Boubacar Kéïta a voyagé avec les avions d'Afrijet surtout pour se

rendre en Afrique Centrale ; même si Michel Tomi dément avoir financé sa campagne. Selon un diplomate français, rencontré en juin 2013 à Bamako, « *la force des Tomi, c'est qu'ils étaient proches d'IBK quand il n'était rien, ils ont du flair* ». ¹⁰²⁸ « *J'ai un casino à Bamako depuis vingt ans et je n'en ai pas ouvert un deuxième parce que je sais où me situer, je connais beaucoup de chefs d'État africains mais ma relation avec eux est de rester à ma place sans interférer* », ¹⁰²⁹ martèle Michel Tomi. Il reconnaît simplement avoir recommandé la société française de sécurité Gallice, chargée de former la garde personnelle d'IBK. Frédéric Gallois, cofondateur de Gallice, confirme que Michel Tomi est intervenu en leur faveur mais précise que le vrai coup de main est venu d'Ali Bongo, que sa société protège également. ¹⁰³⁰ Les journalistes français tels que Ellen Salvi et Fabrice Arfi ont consigné sur Mediapart un article reproduisant des conversations des présidents Ibrahim Boubacar Kéïta et Ali Bongo, écoutés incidemment par la justice française dans le cadre d'une enquête sur Michel Tomi, mis en examen il y a un an. Même si elles remontent à 2013 et 2014, les conversations interceptées mettent en lumière des relations de proximité entre les deux chefs d'État et Michel Tomi. Me Pierre-Olivier Sur, avocat français du président malien, Ibrahim Boubacar Kéïta, a dénoncé la mise sur écoute d'un président de la République en fonction, même s'il s'agit d'écoutes incidentes. Cet avocat estime d'ailleurs que c'est une première à sa connaissance. La transcription de ces écoutes montre que l'homme d'affaires et le président Ibrahim Boubacar Kéïta se tutoient bien et se donnent du « Michel » ou encore du « mon frère ». On pouvait remarquer également dans la même transcription que Michel Tomi se livrait à toutes les occasions pour anticiper les besoins d'Ibrahim Boubacar Kéïta ou pour lui faire plaisir. Les mêmes écoutes, transmises à la justice française, révèlent que Ibrahim Boubacar Kéïta aurait profité lors de ses séjours en France, de nuitées dans les plus beaux palaces de Paris et de Marseille. C'est un proche de Tomi, Valentin Dos Reis, qui réglait les factures et en espèces. Des factures allant de 14 005 € à 32 950 € pour des séjours organisés par Tomi. Pour exemple, le 5 février 2014, Tomi appelle le Sofitel de la cité phocéenne « pour le président Keïta ». Il veut « la grande suite, pour lui ». A tous ces reproches, Mediapart, jugé très proches des services de renseignements français, ajoute d'autres privilèges non moins importants au profit du président Kéïta : croisières

¹⁰²⁸Source:<https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/28/michel-tomi-un-roi-des-casinos-davantage-africain> (consulté le 29/12/2019).

¹⁰²⁹Source:<https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/28/michel-tomi-un-roi-des-casinos-davantage-africain> (consulté le 29/12/2019).

¹⁰³⁰Source:<https://www.lemonde.fr/societe/article/2014/03/28/michel-tomi-un-roi-des-casinos-davantage-africain> (consulté le 29/12/2019).

sur un yacht, voyages en jets privés, séjours dans les plus grands palaces parisiens, transport en Limousines, achats de costumes de luxe, de voitures, de lunettes et soins médicaux réglés en espèces. Mais le président Ibrahim Boubacar Kéïta et Michel Tomi rejettent en bloc ces différents reproches surtout l'implication de Michel Tomi dans le financement des campagnes électorales du président Ibrahim Boubacar Kéïta en 2013. Mais les esprits les plus avertis s'accordent à dire et comprendre que les faits sont têtus et indiscutables : *« l'affaire Tomi est fondée sur les relations particulières du président de la République avec quelqu'un qu'il présente comme un plus qu'un ami, un frère : le corse Michel Tomi. Cette affaire est révélée au public malien par le site de Médiapart. Il y est question de frais d'hôtel, d'achats de costumes, de frais d'hospitalisation, etc. Ces relations auraient pu rester secrètes et ne déranger personne si les services secrets français n'avaient pas mis sous écoute et surveillé les mouvements d'Ibrahim Boubacar Kéïta. Ce sont ses communications avec le corse qui ont été enregistrées pour être, par la suite, distillées à travers la presse chaque fois qu'il veut s'émanciper de la tutelle française »*.¹⁰³¹

Dans un pays où les organes de contrôle n'ont quasiment aucun dispositif contre les ressources financières partisans en provenance de l'extérieur, la relation qui prévalait entre le président Ibrahim Boubacar Kéïta et "son frère" Michel Tomi répondait à tous les critères pour devenir une opportunité de mobilisation pour le président I. B. Kéïta, des ressources financières à partir de l'extérieur pour financer sa campagne ; toute pratique interdite par la loi n°05/047 du 18 août 2005. Il faut préciser que la liste des personnes physiques qui s'investissent illégalement dans le financement des partis politiques est loin d'être exhaustive, parce que les textes en vigueur ne sont pas respectés.

B. L'Affaire Bouyé HAIDARA, le Cherif de Nioro du Sahel

En plus du cas de Michel Tomi, l'espace politique malien a, toujours dans le cadre des préparatifs de l'élection présidentielle de 2013, un autre fait qui laissera une tache d'huile sur l'histoire politique du Mali. Il s'agit de l'implication d'un leader religieux dans le financement d'un parti politique, le RPM de monsieur Ibrahim Boubacar Kéïta. A l'approche de l'élection présidentielle de 2013, les candidats, ou du moins certains d'entre eux, ont bénéficié de soutiens venant de tous horizons. Si certains soutiens, dont ont bénéficié certains candidats ont suscité moins de débats,

¹⁰³¹ Choguel Kokala MAÏGA, Issiaka Ahmadou SINGARE : Les rébellions au Nord du Mali, des origines à nos jours, EDIS, 2018, Bamako-Mali, p.249.

celui du leader religieux (très célèbre et respecté) n'est pas passé inaperçu. Le Journal, l'*Indicateur du Renouveau*, en avait fait cas dans sa parution du 22 juillet 2013 sous le titre : « *Présidentielle 2013: Le Chérif de Nioro débloque 100 millions pour faire élire IBK* ». Cette année-là, Mohamed Bouyé Haïdara, communément appelé le Chérif de Nioro, n'a pas manqué de donner publiquement une consigne de vote à tous les membres du Mouvement *SABATI-2012*. La consigne demandait à tous les membres du mouvement quasiment religieux et regroupant essentiellement des disciples du charismatique et célèbre Cherif, de voter pour le candidat du RPM, Ibrahim Boubacar Kéïta. Et pour ce faire, le Chérif de Nioro a débloqué une somme de 100 millions de F CFA en sa faveur, invitant ainsi les militants hamallistes, les militants de Sabati-2012 et tous qui désirent se joindre à eux de voter pour le candidat Ibrahim Boubacar Kéïta, le dimanche 28 juillet 2013.

Mais au sein dudit mouvement, la décision ne pouvait pas passer comme une lettre à la poste. Et il a fallu plusieurs semaines de tractations pour que les jeunes du Mouvement Sabati-2012 acceptent finalement de porter leur choix sur le candidat du RPM, Ibrahim Boubacar Kéïta.

A en croire le Chérif, le choix ainsi porté sur Ibrahim Boubacar Kéïta ne cachait aucun intérêt particulier, qu'il était plutôt le résultat de l'analyse et de l'examen approfondis des différents projets de société des candidats. Selon lui, ce candidat était apparu comme le meilleur qui est en mesure d'opérer le changement attendu par les Maliens. Le président du Mouvement *SABATI-2012*, Moussa Boubacar Bah, abordant dans le même sens, précise également que le choix porté sur Ibrahim Boubacar Kéïta a été fait sur la base de certains critères notamment son poids politique, la prise en compte du mémorandum de Sabati-2012, et surtout sa rigueur dans le travail. Pour joindre l'acte à la parole le Chérif de Nioro a mis en jeu cents (100) millions de F CFA pour soutenir Ibrahim Boubacar Kéïta pendant la campagne électorale. Ce montant est ainsi mis à la disposition des hamallistes et du Mouvement *SABATI-2012* pour faire la campagne afin que ledit candidat soit élu dès le 1er tour de la présidentielle. Dans la foulée, un appel a été lancé au candidat de RPM d'avoir une large ouverture politique à l'endroit de tous ceux et toutes celles qui désirent l'accompagner dans la réalisation de ces objectifs. Il lui a été également demandé de mettre en œuvre les dispositions du mémorandum de *SABATI-2012*, d'impliquer toutes les couches politiques et de la société civile indispensables pour le changement et d'instaurer une justice équitable pour tous. Partant des constats qui précèdent, nous sommes tentés de nous interroger sur la conformité de ce type de soutien (en provenance d'un leader religieux) à un parti politique. S'il est incontestable que sur la base de la loi n°05/047 du 18 août 2005, tout citoyen malien a le droit

de soutenir un parti politique à travers des dons, legs, libéralités, cotisations des membres, sans oublier les contributions volontaires et les souscriptions communes des membres¹⁰³², il faut également préciser que les citoyens maliens intéressés doivent exploiter ces droits de façon totalement désintéressée, donc sans réclamer aucune contrepartie aux donataires. Pourtant, il se trouve que le Cherif de Nioro est un grand opérateur économique malien. Certains citoyens lui reprochent d'avoir toujours importé certains produits, dont il a le monopole, sans s'acquitter ni taxes douanières encore moins des impôts. Il aurait donc tablé sur sa légitimité et son influence pour obtenir et garder le monopole d'importer les marchandises. Ces raisons auraient contribué, à en croire ces mêmes citoyens, à le mettre à l'abri du fisc. Il y a de quoi s'inquiéter lorsqu'une telle personnalité s'investit dans le financement d'un parti politique. Parce que les articles 21, 22 et 23 ne pourront pas, pendant longtemps, résister à la réclamation d'un retour de l'ascenseur du donateur pour promouvoir et garantir ses activités commerciales, une fois que le candidat du RPM arriverait au pouvoir. Dès lors, le soutien désintéressé dont parlent ces trois articles précédemment cités s'avère compromis, créant ainsi une inégalité de chances et de moyens d'action entre les partis politiques en compétition. Ces genres d'implication peuvent engendrer un autre type de problème dans l'espace politique malien ; il s'agit du non-respect du contenu de l'article 24 de la loi n°05/047 du 18 août 2005 relative aux partis politiques maliens qui stipule que : « *le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50% du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités* ». ¹⁰³³

Au Mali, comme nous avons souligné plus haut, les partis politiques ne sont pas déterminés à déclarer au Ministère de l'Administration territoriale, les dons, legs et libéralités dont ils bénéficient de la part de leurs donateurs. Cet état de fait rend extrêmement difficile de calculer les 50% du montant total de leurs ressources dont parle l'article 24 de la Charte des partis politiques. Ainsi, ceux qui pensent qu'il serait possible d'inscrire cette aide du Cherif dans le registre d'un don, ou d'une contribution volontaire, auront toutes les difficultés du monde pour se défendre devant cet article 24. Eu égard à tous ces constats, nous pouvons, sans risque d'être démentis, dire que le bilan de l'aide publique de l'État aux partis politiques est mitigé voire, négatif. Parce que

¹⁰³² Voir les articles 21, 22 et 23 de la loi n°05/047 du 18 août 2005 relative aux partis politiques du Mali.

¹⁰³³ Article 24 de la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques du Mali.

les objectifs initialement visés par le législateur, en instaurant le financement public partisan au Mali sont loin d'être atteints. Il s'agit essentiellement de la moralisation et de l'assainissement de l'espace politique malien, de l'instauration d'une égalité de chances et de moyens d'action entre les partis politiques maliens. Mais en interrogeant les faits, il n'est un secret pour personne que ces différents défis sont loin d'être relevés : *« il apparaît clairement là une véritable perte de ressources financières de l'État en même temps qu'une incitation réelle à la démagogie, à l'opportunisme politique et à la création d'un système "alimentaire et clientéliste", car sans le concours de l'État aucun parti ne peut survivre avec seulement les cotisations et les recettes dues aux cartes de membres, et autres ressources subsidiaires. L'on sait du reste que seuls quelques grands partis peuvent se targuer d'avoir des militants en dehors des membres de leur bureau. Bien plus, pour l'ensemble des partis, les militants ne participent aux meetings et autres activités qu'à condition que leur soient assurés non seulement le transport mais aussi...un per diem »*.¹⁰³⁴

Benjamin Constant n'avait-il pas raison quand il écrivait en 1815 que : *« Les ministres seront souvent dénoncés, accusés quelquefois, condamnés rarement, punis presque jamais »* ?¹⁰³⁵

Si l'aide publique accordée aux partis politiques maliens n'a pas jusque-là donné le résultat escompté, du fait du manque d'implication sincère des plus hautes autorités et surtout des partis politiques dans le jeu pour relever le défi de la vitalité démocratique ; quid du Sénégal qui ne dispose même pas d'un système de financement des partis politiques ?

¹⁰³⁴ Abdoulaye-Sékou SOW, l'État démocratique républicain, Op. Cit., p.278.

¹⁰³⁵ Cité par Jean-Pierre Camby : Le financement de la vie politique en France, p. 16.

TITRE II : L'absence d'un système de financement public direct des partis politiques au Sénégal

« Le financement direct des activités politiques par l'État est, de nos jours, la préoccupation la mieux partagée des démocraties pluralistes », ¹⁰³⁶ disait le Pr El Hadji MBODJ dans son célèbre rapport relatif au Statut de l'Opposition et au financement des partis politiques sénégalais.

Dans le contexte politique actuel, le financement public des partis politiques s'avère indispensable du fait, non seulement de la place qu'occupent ces formations politiques dans le dispositif étatique, mais également de leurs besoins sans cesse croissants de moyens pour s'acquitter de leurs devoirs constitutionnels. Dans nos pays modernes qui se veulent démocratiques, les partis politiques sont investis constitutionnellement d'une mission d'utilité publique. Ainsi, en République du Sénégal, les partis politiques concourent à l'expression du suffrage universel. À côté de cette expression du suffrage universel, ils ont également vocation à participer à la formation de l'opinion publique, à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à exercer le pouvoir et à encadrer des élus.

Même si les arguments mettant en exergue le bien-fondé du financement public des partis politiques ne font pas défaut, le Sénégal est l'un des rares pays de la sous-région à n'avoir pas instauré le financement public direct des partis politiques dans son arsenal juridique. Cet état de fait contrarie l'image qu'incarne ce pays car, considéré pendant longtemps comme la vitrine démocratique sous régionale du fait de sa stabilité politique. Toutefois, les lacunes du dispositif existant dans ce pays, relatif aux partis politiques, ont toujours été décriées lors des rencontres ou par des chercheurs. C'était, par exemple, le cas en 2015 lors de l'Atelier de suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne à Dakar au cours duquel la législation relative aux partis politiques a été mise en cause en ces termes : *« Or, la législation régissant les partis politiques qui sont censés concourir à l'expression du suffrage n'a que rarement fait l'objet de réformes substantielles. Toujours est-il que le processus électoral renferme encore certaines lourdeurs qui peuvent nuire à l'exercice du droit de suffrage des citoyens et réduire subséquemment le taux de participation aux élections. Dès lors, la rationalisation du système partisan s'impose tout comme la mise en place des mécanismes devant conduire à des processus électoraux simplifiés, crédibles et transparents. Ainsi devient-il indispensable de repenser et de moderniser le cadre régissant la création, l'organisation et le*

¹⁰³⁶ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques (le Médiateur). Rapport au président de la République, NIS-EDITIONS, 1999, DAKAR, p. 56.

*fonctionnement des partis politiques. Sous ce rapport, il convient de mentionner que le rapport de la Commission nationale de Réforme des Institutions (CNRI) instituée par Monsieur le Président de la République consacre une large part à ces questions ».*¹⁰³⁷ Au cours de ce même atelier, le Pr Ismaïla Madior FALL n'a pas non plus manqué de mettre en évidence les limites des textes relatifs aux partis politiques, à en croire le rapporteur : « *Toutefois, il a relevé le paradoxe né de l'inadéquation entre le système électoral performant et le système des partis politiques non-institutionnalisés. Il s'y ajoute que les partis politiques ne jouissent pas de financement public direct. Ainsi, en admettant le manque de débats profonds autour de la question, le Pr I. M. Fall pense qu'en dépit des problèmes au sein des formations politiques et de la contestation de leur monopole dans la démocratie, il est indispensable de promouvoir des partis politiques forts puisqu'ils demeurent incontestablement des acteurs essentiels du système politique du monde contemporain. Enfin, se prononçant sur la démarche pour parvenir à la rationalisation du système partisan, il prône la nécessité de se donner le temps de la réforme qui prenne en compte la culture politique sénégalaise ».*¹⁰³⁸ Pourtant, la question du financement public des partis politiques, comme le souligne le professeur El Hadji MBODJ dans son rapport de 1999, se pose avec acuité dans ce pays surtout quand on sait que « *le paysage partisan est profondément marqué par des déséquilibres structurels qui entraînent des dysfonctionnements des partis politiques et perturbent, par là même, le fonctionnement harmonieux de notre démocratie pluraliste ».*¹⁰³⁹ C'est pourquoi, à en croire toujours la même source, « *le financement public des partis politiques est une vieille revendication des acteurs politiques sénégalais depuis l'ouverture démocratique de 1976 ».*¹⁰⁴⁰ Avec la révision constitutionnelle du 6 mai 1981 qui a instauré la libéralisation totale du paysage partisan sénégalais, (loi n°81-16 du 06 mai 1981 portant révision de la constitution) les formations politiques du Sénégal ont attiré dans leur majorité, l'attention des législateurs sur la nécessité également de procéder à une distribution équitable des ressources publiques par l'allocation des moyens financiers permettant aux partis politiques de mieux répondre aux impératifs de la démocratie. Ce souhait manifesté par les formations est légitime, voire urgent dans la mesure où le financement public partisan participe, comme le souligne le professeur MBODJ, à la

¹⁰³⁷ Atelier de suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne : constats et points de consensus. Fondation Konrad Adenauer, Dakar, 22-23 octobre 2015, p7.

¹⁰³⁸ Atelier de suivi des recommandations des missions d'observation électorale de l'Union européenne : constats et points de consensus. Fondation Konrad Adenauer, Dakar, 22-23 octobre 2015, P. 8 à 9.

¹⁰³⁹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.59.

¹⁰⁴⁰ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.59.

clarification et à la moralisation du jeu politique garantissant ainsi la transparence dans le fonctionnement et les activités des partis politiques.¹⁰⁴¹ L'instauration du financement public des partis politiques constitue en principe une réponse à la problématique de lutte contre les financements occultes qui ne cessent de compromettre la crédibilité et la stabilité de nos institutions politiques. Pour le professeur E. MBODJ, *« l'aide publique permet de surmonter certaines contraintes matérielles auxquelles sont confrontés les partis politiques ; elle est en outre de nature à renforcer leur capacité opératoire »*.¹⁰⁴² La liste de l'utilité du financement public des partis politiques reste non exhaustive. Mais, selon le professeur El Hadji MBODJ, s'il était instauré au Sénégal *« le financement devrait permettre aux partis politiques sénégalais de s'acquitter de leurs missions qui présentent un caractère d'intérêt général et à bien des égards et, en même temps, aux citoyens de s'impliquer davantage dans la dynamique politique en s'arrogeant un droit de regard sur la destination que les partis pourraient faire des deniers publics »*.¹⁰⁴³

Toujours sur la même question, le professeur Babacar GUEYE aborde dans le même sens que son collègue, en estimant que le besoin du financement public direct des partis politiques se fait sentir au Sénégal. Et pour ce faire, l'État du Sénégal doit se doter non seulement d'un système de contrôle très efficace mais également de critères d'octroi très compétitifs. Voici deux extraits d'entretien qui montrent la nécessité de créer le financement public des partis politiques au Sénégal :

Question : Y a-t-il la nécessité d'instaurer le financement public des partis politiques au Sénégal ?

Réponse : *« Oui, le besoin se fait sentir au Sénégal, surtout au niveau des partis politiques de l'opposition. Les observateurs et les juristes comme nous autres, demandons qu'un financement public des partis politiques soit instauré. Seulement que, lorsque le financement public est accordé, il faut absolument un contrôle. Il faudrait aller vers une loi beaucoup plus complète sur l'organisation des partis politiques. Comme ça, en accordant un financement public aux partis les plus représentatifs, on incitera les partis politiques d'une manière générale à se regrouper.*

Question : Quelle serait la valeur ajoutée du financement public des partis politiques au Sénégal, au cas où il serait instauré ? **Réponse :** *« C'est au niveau des critères d'octroi qu'il faut agir. Agir par exemple, en ne finançant que des partis qui forment réellement les populations, qui participent aux élections et/ou qui ont des résultats appréciables. Mais par voie de ricochet, les autres partis*

¹⁰⁴¹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.59.

¹⁰⁴² REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.59.

¹⁰⁴³ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.59.

*qui voient que certaines formations politiques sont financées et se développent, ils auront tendance à vouloir rejoindre les formations politiques qui fonctionnent le mieux ».*¹⁰⁴⁴

Fort de ces constats, l'État sénégalais s'est inscrit dans ces dernières années, dans une dynamique d'instauration du financement public partisan (*Chapitre I*). Mais force est de constater également que cette absence du financement public a sérieusement impacté l'arène politique sénégalaise (*Chapitre II*). Mais il faut souligner de passage qu'au Sénégal, il existe un financement public des partis politiques : il s'agit du financement public indirect dont bénéficient les formations partisans de la part de l'État. Nous faisons allusion à la charge des députés, à la confection et à l'acheminement des documents électoraux, à l'espace de propagande et de communication..., qui sont financièrement supportés par l'État du Sénégal au profit des partis politiques.

¹⁰⁴⁴ Extrait d'entretien du 06/08/2018 avec le Professeur Babacar GUEYE, à Dakar, au siège de l'ONG 3D Mermoze

Chapitre I : Le Sénégal à la quête d'un financement public direct des partis politiques

« *Le financement public des partis politiques est une vieille revendication des acteurs politiques sénégalais depuis l'ouverture démocratique de 1976* »¹⁰⁴⁵, précisait le Pr El Hadji MBODJ. Et pour cause « *l'instauration d'un système de financement public des partis politiques sur des bases clairement définies comme évoquées plus haut est une exigence de la démocratie sénégalaise* ». ¹⁰⁴⁶

Ainsi, depuis les années 1998, cette préoccupation a été manifestée par les dirigeants de ce pays à travers des décisions et instructions allant dans le sens d'une instauration du financement public direct des partis politiques. C'est pourquoi, dans son message à la Nation, le président de la République d'alors, M. Abdou DIOUF, a officiellement annoncé au peuple sénégalais la volonté des autorités sénégalaises d'instaurer le financement public direct des partis politiques en ces termes : « *A mes yeux, l'unité nationale risque d'être bien fragile sans la consolidation de l'État de droit, c'est-à-dire, en définitive, sans le renforcement de la démocratie. C'est la raison pour laquelle après les diverses mesures institutionnelles que j'ai fait adopter, année après année, le financement public des partis politiques et le statut de l'opposition, qui sont en cours d'étude, viendront conforter la vie démocratique en la rendant plus effective et plus*

transparente ». ¹⁰⁴⁷ Ce discours venait après celui du 3 avril 1998 au cours duquel le chef de l'État invitait les partis politiques à une concertation devant déboucher sur la définition d'un statut de l'opposition ainsi que les conditions et modalités de financement public des partis politiques.

Il est désormais permis de constater qu'il est question de rendre plus fonctionnelle la démocratie multipartisane du Sénégal, en renforçant la capacité d'action des partis politiques, à travers la définition d'un cadre juridique et politique déterminant les droits et les obligations de l'opposition d'une part et, d'autre part, l'allocation équitable de ressources publiques aux partis politiques. ¹⁰⁴⁸

Eu égard à tout ce qui précède, il reste permis d'affirmer que le déclic de la quête du financement public direct des partis politiques est désormais lancé au Sénégal par ses autorités.

¹⁰⁴⁵ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.59.

¹⁰⁴⁶ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.15.

¹⁰⁴⁷ Extrait du message à la Nation du 31 décembre 1998 de son Excellence Monsieur Abdou DIOUF cité dans : REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques (le Médiateur). Rapport au président de la République, NIS-EDITIONS, 1999, DAKAR, p.X.

¹⁰⁴⁸ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.5.

Et pour traduire dans les faits la volonté manifestée dans ses messages à la Nation, le président Abdou DIOUF nomme, par décret n°98-657 du 07 août 1998, un Médiateur chargé de la définition du statut de l'opposition ainsi que des conditions et modalités du financement direct des partis politiques par le Trésor public. Le Médiateur était désigné pour une mission simple et concise : *« la mission du Médiateur, esquissée par le décret pertinent, tourne autour de la formulation de recommandations sur le contenu d'un statut de l'opposition et des règles de financement des partis politiques par le budget de l'État. Il ressort des termes du décret que le Médiateur peut mener tous contacts, notamment en direction des partis politiques, et prendre toute autre initiative. En fin de mission, il devra soumettre ses recommandations au Président de la République qui décidera de la suite à réserver au rapport »*.¹⁰⁴⁹ Cette quête d'un financement public direct des partis politiques par les autorités politiques sénégalaises, a engendré l'engagement d'un débat entre les acteurs concernés (Section I). Mais ce débat quoique continu, connaît des obstacles (B), d'où le retard de la mise en œuvre de cette volonté politique. Mais ces obstacles ne mettent nullement en cause, la légitimité et le bienfondé d'une telle ambition car selon le Pr El Hadji MBODJI *« au Sénégal, le financement public peut être une réponse aux aspirations légitimes des partis politiques de trouver des solutions idoines à l'absence remarquée et déplorée de la plupart des partis d'opposition aux travaux des commissions d'établissement et de révision des listes électorales, de distribution des cartes d'électeur, ainsi que dans les bureaux de vote. Nombre de leaders politiques avaient exprimé le souhait de voir l'État couvrir totalement ou partiellement les charges préélectorales et électorales ou édicter d'autres mesures devant cultiver un environnement propice à l'épanouissement des acteurs de la démocratie. Le financement peut être un facteur de prévention des conflits pouvant naître de la dynamique électorale »*.¹⁰⁵⁰

Section I : L'engagement d'un débat perpétuel autour de l'instauration du financement public direct des partis politiques sénégalais

A en croire le Pr El Hadji MBODJ, pendant très longtemps, la question du financement public des partis politiques était le parent pauvre des débats publics majeurs et cela, pour trois raisons :

- les rapports entre l'argent et la politique dans les démocraties sont traditionnellement placés sous le sceau de la confidentialité ;

¹⁰⁴⁹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.9.

¹⁰⁵⁰ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 10.

- la nature des partis politiques qui sont des associations de droit privé, même s'ils participent à l'animation des institutions étatiques. Ainsi, leur statut juridique ne milite pas en faveur de leur financement par les contribuables. Et du coup, toute contribution émanant des citoyens pourrait être source de controverses car ceux d'entre eux qui ne s'intéressent pas à la politique seraient alors contraints d'affecter une partie de leurs revenus aux partis politiques ;
- enfin, le financement public direct des formations partisans peut entraîner des circonspects à des questionnements tels que : est-il normal qu'autant d'argent soit dépensé pour élire ou faire élire des représentants ? Quel peut être l'impact de l'argent sur le comportement des électeurs ? ¹⁰⁵¹

Mais malgré ces idées précédentes militant en défaveur de tout financement public des partis politiques, force est de constater que cette aide publique partisane reste de nos jours, et plus que jamais, indispensable à cause de la place qu'occupent les partis politiques dans le dispositif étatique et de leurs besoins permanemment croissants. Dans la démocratie contemporaine, les partis politiques sont généralement investis, de façon expresse, d'une mission d'utilité publique. Ils interviennent ainsi, dans la sélection, dans la formation et dans le parrainage des candidats sans oublier le support des campagnes électorales. La légitimité du concours financier de l'État à la prise en charge des dépenses des partis politiques s'explique par le concours officiel de ces derniers à l'expression du suffrage populaire. C'est dans cet ordre d'idée que certains analystes comme le Pr E. MBODJ ont souligné que « *le financement est légitime dans la mesure où l'État, administrateur en dernière instance des intérêts primordiaux de la nation, se doit de prendre en charge une partie des dépenses afférentes aux élections qui constituent le procédé le plus démocratique de recrutement des agents d'expression de la volonté des institutions et organisations prenant part à son fonctionnement* ». ¹⁰⁵² Et dès lors, toujours selon le même analyste, « *le financement public peut, en outre, répondre aux préoccupations de justice et d'égalité entre les différents acteurs politiques. En effet, au-delà de l'argent régulièrement injecté dans la vie politique, il contribue à l'égalisation des chances par la réduction des écarts entre les opérateurs politiques, relativement à l'acquisition des moyens financiers et matériels ainsi que l'allocation équitable des ressources publiques dans la dynamique de conquête, d'exercice et de conservation du pouvoir politique* ». ¹⁰⁵³ À partir du moment où la légitimité d'un financement

¹⁰⁵¹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, pp. 56-57.

¹⁰⁵² REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, pp. 57-58.

¹⁰⁵³ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 58.

public des partis politiques au Sénégal s'avère incontestable, sous réserve d'une analyse plus poussée, les plus hautes autorités de ce pays n'ont pas, dès lors, manqué d'orienter leur politique dans ce sens. Et si la question de l'aide publique aux partis politiques a connu la forme officielle vers les années 1998 par décret n°98-657 du 07 août 1998 qui nomme un Médiateur pour mener une étude de faisabilité sur le financement public au Sénégal, l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal est une vieille revendication de la classe politique. Car depuis le temps du président Léopold Sédar SENGHOR, les formations politiques surtout celles de l'opposition, ont toujours manifesté leur désir d'être soutenues financièrement par la puissance publique. Le président Abdou DIOUF, son successeur, n'a pas pu se mettre à l'abri de cette doléance, d'où la nomination du Médiateur en 1998. Et depuis cette date, beaucoup d'eau a coulé sous le pont sans que les lignes ne bougent concrètement en faveur d'une institutionnalisation effective du financement public des partis politiques sénégalais. Pourtant, le Médiateur a rendu son rapport depuis le 16 avril 1999 au Président de la République d'alors, Monsieur Abdou DIOUF. Le débat autour de la question du financement public est ainsi engagé depuis la production du rapport du Médiateur. La conclusion dudit rapport milite, faut-il le souligner de passage, en faveur de l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. Même si, le président Abdou DIOUF n'a pas pu être réélu en 2000 pour mettre effectivement en œuvre le rapport dont il est l'instigateur d'ailleurs, son successeur, en l'occurrence Maître Abdoulaye WADE, n'en a pas fait une préoccupation de premier plan comme le souligne le Professeur El Hadji MBODJ lors d'un entretien à Dakar : *« Ce financement est ancré maintenant dans les comportements, dans les cultures politiques maliennes. Je peux dire que le Mali, actuellement, pratiquement, c'est premier État, en tout cas, c'est un État qui est en avance par rapport aux autres États que je connais : RDC, Bénin, Togo... Bon au Sénégal il n'y en a même pas. Parce que le président la République, Abdoulaye WADE, n'a pas voulu donner une suite à cette question sur le financement public des partis politiques »*.¹⁰⁵⁴ Soulignons de passage que Maître Abdoulaye WADE, pendant l'élaboration du rapport sur le Statut de l'Opposition et le financement des partis politiques sénégalais par l'équipe du Professeur E. MBODJ, s'est beaucoup investi pour apporter son soutien sans failles au projet. Sa position était, en ce temps, cohérente et logique puisqu'il était de l'opposition et souhaitait à tout prix l'instauration d'une aide publique partisane au Sénégal. Et d'ailleurs, son engagement à ce combat du côté de l'équipe dirigée par le Pr El Hadji MBODJ a

¹⁰⁵⁴ Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El Hadji MBODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

valu à son parti politique, le PDS, d'être la première formation politique rencontrée par l'équipe du Médiateur : *« le premier responsable politique rencontré fut Maître Abdoulaye WADE, le Secrétaire Général du PDS qui nous a fait l'honneur de nous recevoir chaleureusement à sa résidence pour bien situer une question qui, pendant longtemps, avait fait l'objet d'études approfondies de sa part. D'autres consultations eurent lieu avec les partis politiques, sans discrimination quant à leur taille, pour clarifier les orientations de la mission et s'imprégner de leurs demandes et aspirations afin de les mettre en forme »*.¹⁰⁵⁵ Mais lorsqu'il accéda au pouvoir en 2000, et lorsqu'il s'était agi de la mise en œuvre du rapport, devant le projet qu'il avait farouchement défendu dans un passé récent, Maître Abdoulaye WADE a adopté une position incohérente. Après le rapport de l'universitaire, il fallait attendre l'année 2008 pour que le peuple sénégalais trouve un autre espace idéal pour réitérer sa doléance. Nous faisons allusion aux assises nationales. Au cours de cette consultation populaire, le peuple sénégalais revient encore à la charge en demandant aux autorités du pays, la mise en place d'un système de financement public. Ainsi, les Assises nationales de 2008 avaient recommandé aux autorités politiques sénégalaises d'adopter : *« [...] une législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La traçabilité des ressources financières serait ainsi assurée à travers l'instauration d'un système de contrôle des comptes des partis politiques. Et ce financement public permet aux partis politiques de s'acquitter de leurs missions d'intérêt général, en même temps qu'il autorise les citoyens à s'arroger un droit de regard sur l'origine et la destination de l'argent des partis politiques. Il contribue enfin à réduire les inégalités entre les partis de la majorité, qui ont souvent recours aux moyens de l'État, et ceux de l'opposition ;*

-Affirmer le rôle des partis politiques dans la mission d'éducation et de socialisation de nos valeurs communes ».¹⁰⁵⁶ Quoique l'évolution du débat sur le financement public des partis politiques ait beaucoup duré sans avoir une issue concrète, il a fini par déboucher sur deux résultats évidents. D'un côté, le débat a permis de trouver un consensus autour de l'instauration du financement public entre les acteurs politiques concernés (*Paragraphe I*). Il s'agit ici d'un consensus majoritaire même s'il reste évident que d'autres formations partisans ne partagent pas cette ambition de l'instauration du financement public des partis politiques sénégalais. Il s'agit,

¹⁰⁵⁵ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 09.

¹⁰⁵⁶ Amadou Mahtar MBOW : Assises nationales, Sénégal, An 50 : Bilan et perspectives de refondation. L'Harmattan, 2011, Paris, p.267 à 268.

entre autres, des partis politiques comme le PIT. Et selon monsieur Ibrahima Sène, le chargé des questions économiques et sociales, le PIT s'oppose au financement public direct des partis politiques pour des raisons suivantes : « *Le PIT est contre tout financement des partis politiques car ils sont des organisations privées et qui concourent à l'expression du suffrage pour gouverner le pays. Donc il n'est pas éthique de dire aux gens : financez-moi pour que je vienne vous gouverner. Si vous avez l'ambition de gouverner un Peuple, il faut se donner les moyens de le faire. Les gens ont toujours parlé de ces moyens en termes de moyens financiers. Mais nous, nous avons parlé de ces moyens en termes politique en démocratisant le système électoral, le système de sollicitation du suffrage du peuple* ». ¹⁰⁵⁷ Parlant d'autres retombées du débat sur le financement public des partis politiques, il a permis au Sénégal de se doter d'un cadre normatif servant de jalon pour pousser la réflexion, voire l'éventuelle instauration du financement public direct des formations partisans du Sénégal (*Paragraphe II*). Dans tous les cas de figure, l'engagement d'un débat sur l'instauration du financement public direct des partis politiques est plus que jamais une réalité au Sénégal.

Paragraphe I : Le consensus quasi-total autour de la légitimité du financement public direct des partis politiques

La question de la légitimité du financement public direct des partis politiques sénégalais n'aurait pas de sens ici, si les autorités ne leur avaient pas confié les missions d'éducation et de formation des citoyens, de sensibilisation des populations sur des thèmes comme la citoyenneté, la bonne gouvernance, le patriotisme, le vote, le rôle et la place des citoyens dans une démocratie, les élections, les conséquences des fraudes électorales, le civisme etc. Mais en analysant objectivement le bilan des partis politiques sur ces différentes thématiques en termes de devoirs accomplis, nous débouchons sur un résultat mitigé. Dès lors, la question de la légitimité de l'aide publique directe de l'État aux formations partisans se pose, surtout pour un pays comme le Sénégal qui mène une réflexion sur l'instauration de ladite aide. La légitimité du financement public des partis politiques soulève, en plus de la dimension juridique, la question de son acceptabilité par le contribuable sénégalais. Il s'agit donc de trouver l'approbation ou le consentement des sénégalais sur la prise en charge financière ou matérielle annuelle des activités

¹⁰⁵⁷ Propos tenus par monsieur Ibrahima Sène sur la télévision *SENE NEWS TV* (1ère partie), voir youtube : <https://www.youtube.com/watch?v=I9LGyFZr0P8>, consulté le 31 décembre 2019 à 18 heures 54 minutes.

des partis politiques par le budget national. Alors que ces formations politiques, faut-il le rappeler, sont des associations de droit privé même si elles sont appelées à concourir à l'expression du suffrage. Lorsqu'on parle du financement public des partis politiques au Sénégal, comme le souligne le rapport d'une étude menée par le R.A.D.I, le C.E.R.A.P et le N.D.I en mars 2005, c'est le contribuable sénégalais qui est interpellé car il s'agit de la définition et de l'affectation de ses impôts dont il ne décide pas mais sur lesquels il doit avoir un droit de regard.¹⁰⁵⁸ Le citoyen est aussi interpellé en tant qu'électeur dans la mesure où le financement public est susceptible d'avoir des incidences directes ou indirectes sur l'orientation de ses choix ou préférences politiques et par conséquent, le sens de l'expression de son suffrage.¹⁰⁵⁹

Nous entendons par *consensus quasi-total*, l'adhésion de plus de la moitié de la population sénégalaise à l'idée d'une instauration de l'aide publique directe aux partis politiques. En d'autres termes, la société sénégalaise est divisée en deux tendances essentielles autour de l'institutionnalisation de l'aide publique directe accordée aux partis politiques : il y a d'une part, des citoyens qui sont pour le financement public direct et d'autre part, nous avons ceux qui s'y opposent. Mais, il faut préciser que les partisans d'une instauration de l'aide publique directe sont plus importants que ceux qui s'y opposent. La question du financement public des partis politiques se trouve, ainsi, dans une posture contradictoire voire paradoxale pour le simple fait que sa légitimité reste toujours controversée. Les détracteurs du financement public des partis politiques comme ses partisans ne manquent pas d'arguments pour étayer chacun, leur position. La démocratie n'a pas de prix, elle a un coût, a-t-on coutume de le dire. Pour les détracteurs du financement public, quoique très minoritaires, ce principe ne nécessite pas la prise en charge des coûts de fonctionnement de ces associations privées que sont les partis politiques. Selon eux, le coût de la démocratie nécessite plutôt le financement public des activités de la démocratie telles que la couverture médiatique des candidats, les campagnes électorales, le processus électoral... Cela sous-entend que les activités propres aux associations privées en sont exclues.

C'est pourquoi, selon le rapport du R.A.D.I, du C.E.R.A.P et du N.D.I cité plus haut, « *la distinction doit être faite entre le financement public des partis et le coût de la démocratie qui incombe à la Nation entière donc à l'État. Si l'on désire que les dirigeants du pays soient choisis à travers des élections, il faut que des dispositions soient prises pour que celles-ci soient*

¹⁰⁵⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, pp. 31-32.

¹⁰⁵⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 32.

organisables en toute équité ».¹⁰⁶⁰ Ainsi, seules les activités relatives à des missions de socialisation des citoyens justifieraient le financement public. Par contre, leurs missions exclusivement électorales dont l'enjeu fondamental est la conquête et l'exercice du pouvoir, ne justifient pas l'aide publique aux partis politiques. Et pour cause, la conquête et l'exercice du pouvoir accordent aux acteurs politiques, la possibilité de défendre non seulement les intérêts de la nation mais également et surtout leurs propres intérêts, ceux de leurs militants ou adhérents. Toujours selon les détracteurs : « *pourquoi les professionnels de la politique, qui constituent, dans nos sociétés, des oligarchies au standing social très élevé par rapport à celui de la population en général, surtout pour ceux d'entre eux qui sont au pouvoir ou qui viennent de le quitter ou qui ont réussi dans les affaires privées et qui arrivent en politique pour satisfaire leur cursus honorum, méritent-ils le privilège de bénéficier encore des ressources publiques pour satisfaire des ambitions souvent personnelles ?* ».¹⁰⁶¹

Parlant des défenseurs du financement public des partis politiques sénégalais, les argumentaires mobilisés pour étayer leur position sont à la hauteur de l'enjeu. L'absence d'un système de financement des partis politiques rend difficile la clarification des rapports entre l'argent et la politique. C'est pourquoi, son instauration est un gage d'égalité de chances et de moyens entre les partis politiques lors des compétitions électorales. L'absence du système de financement au Sénégal, est responsable du désordre que connaît l'espace politique sénégalais dans lequel, certaines formations politiques se débrouillent relativement bien pendant que d'autres crèvent la dalle. C'est pourquoi pour certains analystes « *la quintessence de l'argument des partisans du financement public est qu'il joue un rôle de 'nivellement de la scène politique'* » et de moralisation de la vie politique. *Last but not least, la réglementation du financement des activités politiques à partir des ressources publiques permet de sortir le phénomène qui était à l'ombre du droit et de le mettre sous l'autorité de la loi. Il est dangereux en effet de fonder l'acquisition du pouvoir sur la capacité à se procurer l'argent d'une campagne électorale si aucun contrôle ne peut être fait sur l'origine (mafia, drogue, blanchiment...) de cet argent. Cela peut :*

- donner plus de chances aux moins scrupuleux de la nation ;

¹⁰⁶⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 32.

¹⁰⁶¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 32.

- *donner plus d'importance à la richesse (qu'elle soit bien ou mal acquise) qu'aux idées les plus généreuses et les plus honnêtes* ». ¹⁰⁶²

Malgré cette divergence d'appréciation du financement des activités des partis politiques exercée par ces deux tendances citées plus haut, il est remarquable que l'instauration du financement public des partis politiques sénégalais reste plus que jamais, la doctrine majoritaire.

C'est dans cet ordre d'idée d'ailleurs que le professeur El Hadji MBODJ précisait dans son rapport que *« le concours officiel des partis politiques à l'expression du suffrage populaire rend parfaitement légitime le concours financier de l'État à la prise en charge des dépenses qu'ils supportent »*. ¹⁰⁶³ Ainsi, en état actuel de la situation politique sénégalaise, les acteurs incontournables pour mener une réflexion sur l'instauration du financement public des partis politiques partagent majoritairement le bien-fondé de l'aide publique des partis politiques au Sénégal. Ainsi, l'accord de principe sur l'instauration de ce financement public des formations partisanes est obtenu non seulement du côté de la société civile sénégalaise dans sa majorité (A) mais également auprès des autorités politiques comme la classe politique, qui n'ont pas manqué de manifester leur adhésion à cette orientation ou nouvelle donne politique (B).

A. La société civile sénégalaise favorable à l'instauration d'un financement public direct

« Toute loi sur le financement n'est efficace que si elle contribue à créer un consensus social en faveur d'une démocratie saine. Il convient, en conséquence, de cultiver un tel consensus entre les acteurs politiques sénégalais », ¹⁰⁶⁴ postule El Hadji MBODJ.

Pour Alioune Badara DIOP, *« entreprendre une étude de la société civile sénégalaise est malaisée pour deux raisons essentielles. La première est l'imprécision voire la confusion que l'on observe dans la vocation que s'assignent les acteurs et associations qui se meuvent dans l'espace public en revendiquant la fonction de différenciation structurelle de la société civile face à l'État.*

La seconde, est que cette société civile y donne à voir moins comme un mouvement de refondation des rapports États/société que comme un magma d'ONG qui investissent prioritairement des créneaux porteurs en termes de financement par les bailleurs de fonds occidentaux et les

¹⁰⁶² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, pp. 32-33.

¹⁰⁶³ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 57.

¹⁰⁶⁴ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.61.

fondations Nord-américaines ». ¹⁰⁶⁵ Partant de ce constat, des chercheurs et analystes, du moins certains d'entre eux, définissent la société civile comme « *la sphère sociale, relativement autonome des organes de l'État et des partis politiques, constituée d'organisations, d'institutions, d'agents et de pratiques en mesure, par l'entremise d'actions et de décisions sociales variées, d'influencer non seulement sur le processus décisionnel politique, mais aussi sur le cours de l'histoire d'une société globale à un moment donné* ». ¹⁰⁶⁶ La société civile sénégalaise constitue, comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région, une catégorie sociale qui est incontournable dans l'équilibre du jeu politique ; surtout lorsqu'il s'agit de prendre des décisions ou engagement qui suscitent assez de controverses. Beaucoup d'études ont été menées sur l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal, pour engranger les positions des acteurs incontournables ou impliqués dans cette question. Parmi ces études nous pouvons citer celle réalisée par le RADI et NDI en 2004. ¹⁰⁶⁷ A cette étude s'ajoute le rapport du R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. élaboré en mars 2005. ¹⁰⁶⁸ A celles-ci, il faut ajouter le Rapport du Professeur El Hadji MBODJ, produit en 1999 sous la recommandation du président de la République d'alors, monsieur Abdou DIOUF. Au cours de la réalisation de ces différentes études portant sur le financement des partis politiques, toutes les catégories socio-professionnelles du Sénégal ont quasiment été consultées, y compris la société civile. Elles avaient pour enjeu, de connaître et d'engranger la position et le point de vue de chacune de ces catégories sur l'opportunité et la pertinence d'instaurer le financement public des partis politiques. Ainsi, à l'issue de ces différentes consultations, les membres de la société civile du Sénégal ont souhaité, dans leur majorité, l'instauration du financement public direct des partis politiques. Ainsi, il ressort des résultats du R.A.D.I., C.E.R.A.P., N.D.I. de mars 2005, que 66,1% des sénégalais sont favorables à l'institution d'un système de financement public des partis politiques, contre 33,9% d'avis non favorables. ¹⁰⁶⁹ L'étude révèle aussi que cette position (66,1%) est plus affirmée chez les personnes âgées, avec

¹⁰⁶⁵ Voir Alioune Badara DIOP, « Société civile et gouvernance démocratique : enjeux de pouvoirs et pouvoir en jeu », « In » Nouvelle Annales Africaines n°2, 2011, pp. 46-47, (cité par I. M. FALL dans son ouvrage : Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.84).

¹⁰⁶⁶ M. Dieudonné, cité par Ismaïla Madior FALL dans son ouvrage intitulé : Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.84.

¹⁰⁶⁷ RADI et NDI : Le financement des partis politiques en Afrique. Séminaire inter-actif de restitution des résultats provisoires : les 14 et 15 décembre 2004 à l'ENEA, Dakar, Sénégal.

¹⁰⁶⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience. R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. ; mars 2005, EDITION Le pointilleux, Dakar.

¹⁰⁶⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.33.

74% favorables, que chez les jeunes de 18 à 35 ans et les adultes de 36 à 59 ans où la proportion d'opinions favorables se situe néanmoins à un niveau élevé de 65%.¹⁰⁷⁰ Par sexe, l'analyse des résultats de ladite étude montre que les femmes, avec 70,3% d'avis favorables contre 61,4% pour les hommes, approuvent plus ouvertement le financement public direct des partis politiques sénégalais.¹⁰⁷¹ Une analyse générale des résultats du rapport aux niveaux région, milieu de résidence, catégorie socio-professionnelle et engagement partisan, permet de constater que l'engouement du financement public des partis politiques est plus faible chez les chômeurs dans leur majorité avec seulement 42% d'avis favorables.

Figure n°11 :

Faut-il financer les partis politiques ? Opinions des différents segments sociaux étudiés

		Pour (%)	Contre (%)	Ensemble (%)	Effectif total (%)
Par sexe	Hommes	29,4	18,5	47,9	337
	Femmes	36,7	15,4	52,1	367
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704
Par âge	18-35 ans	35,1	18,9	54,0	380
	36-60 ans	23,7	12,5	36,2	255
	Plus de 60 ans	7,3	2,6	9,8	69
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704
Socio professionnelle	Agriculteur/éleveur	17,9	6,5	24,4	172
	Ménagère	6,5	2,8	9,4	66
	Ouvrier	8,9	4,4	13,4	94
	Cadre secteur public/privé	5,4	3,6	8,9	63
	Élève/étudiant	3,7	2,5	6,3	44
	Chômeur	1,8	2,6	4,4	31
	Autre	21,9	11,5	33,2	234
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704
	Urbain	30,4	20,6	51,0	359

¹⁰⁷⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 33.

¹⁰⁷¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.33.

Selon le lieu de résidence	Périurbain	2,1	0,9	3,0	21
	Rural	33,6	12,4	46,0	324
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704
Par région	Dakar	18,3	14,5	32,8	231
	Ziguinchor	6,0	0,5	6,5	46
	Saint-Louis	6,8	2,1	8,9	63
	Tambacounda	4,4	2,6	7,0	49
	Kaolack	9,5	3,8	13,4	94
	Thiès	10,7	6,3	16,9	119
	Tamba	6,8	3,0	9,8	69
	Matam	3,6	1,1	4,7	33
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704
Selon l'engagement politique	Militant	42,0	14,5	56,5	398
	Non militant	24,1	19,4	43,5	306
	Totaux	66,1	33,9	100,0	704¹⁰⁷²

Ce tableau illustre parfaitement, par sexe, par âge, par secteur socio professionnel, par lieu de résidence et par région, que la société civile sénégalaise, prise dans sa globalité, est favorable au financement public direct des partis politiques par l'État. Parlant de la proportion d'opinions « pour » et « contre » le financement des partis dans chaque classe d'âge, les réponses ont considérablement varié selon les catégories concernées. Mais elles confirment toutes, que le financement public des partis politiques reste plus que jamais, une préoccupation des sénégalais. Le tableau ci-dessous nous en dit plus :

Figure n°12

	Pour (%)	Contre (%)
18 à 35 ans	65,0	35,0
36 à 59 ans	65,5	34,5
60 ans et plus	73,9	26,1 ¹⁰⁷³

¹⁰⁷² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 34 à 35.

¹⁰⁷³ Source : Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.35.

Ce qu'il faut remarquer après l'analyse de ces données, c'est que, hormis les femmes, les proportions d'avis favorables les plus élevées (comme le souligne le rapport cité plus haut) sont remarquables dans les catégories (régions, groupes professionnels, groupes d'âge...) où l'on trouve de forts taux de militants ou de sympathisants. Cela dénote une proportionnalité entre l'acceptation de l'idée du financement public des partis politiques et le degré d'engagement partisan. La position de ces catégories s'explique par la conviction selon laquelle l'aide publique aiderait à clarifier le jeu politique. La majorité de ces catégories d'acteurs rencontrés pense que le financement public des partis politiques mettrait toutes les formations politiques sur le même pied d'égalité (55,4%). Elle estime que ce financement public donnerait les mêmes chances de conquérir le pouvoir (53%).¹⁰⁷⁴ Selon le rapport de l'étude cité plus haut, « *un (01) sénégalais sur deux (02) pensent qu'un tel système faciliterait la promotion des projets d'éducation et de formation des partis politiques et devrait aider à renforcer les acquis démocratiques. Ils sont quatre (04) sur dix (10) à considérer que cela renforcerait la lutte contre l'usage malsain de l'argent en politique (40%)* ». ¹⁰⁷⁵ L'opportunité du financement public des partis politiques au Sénégal reste une question d'actualité dans le pays. C'est la raison pour laquelle, certains analystes pensent que « *la question de l'opportunité du financement est assez importante en ce sens qu'elle renseigne sur le moment que les acteurs croient être le plus indiqué pour instaurer un système de financement public des partis politiques, ainsi que les raisons qui fondent ce système de financement* ». ¹⁰⁷⁶ Il faut également souligner que les sénégalais favorables au financement public des partis politiques souhaitent, à plus de 77%, l'instauration immédiate du système.

Ils sont neuf (09) sur dix (10) à demander l'instauration du financement public avant la fin du mandat du président de la République (Abdoulaye WADE). Trois (03) personnes sur quatre (04), soit 77% de celles qui sont favorables à l'aide publique, souhaitent l'instauration du système le plus tôt que possible, surtout avant les élections de 2006 ou de 2007. ¹⁰⁷⁷ Et quand nous écoutons les partis politiques sénégalais, histoire d'actualiser nos données, nous nous rendons compte qu'ils sont majoritairement d'accord avec l'instauration du financement public direct des partis politiques. Ainsi, lors de nos entretiens avec les partis politiques sénégalais vers les années 2018-2019, tous les partis politiques rencontrés précisent ouvertement leur adhésion à l'idée d'un

¹⁰⁷⁴ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, pp. 35-36.

¹⁰⁷⁵ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁰⁷⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 36.

¹⁰⁷⁷ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 36.

financement public direct des partis politiques. Même si tous les propos d'acteurs ne peuvent pas être exposés ici, nous nous permettons d'en citer quelques-uns. Ainsi, au niveau du parti politique Bok GIS GIS, notre interlocuteur souligne qu'il faut nécessairement instaurer le financement public direct des partis politiques en répondant à notre question ainsi formulée : **Question :** *Quelle serait la valeur ajoutée du financement public des partis politiques, au cas où il serait instauré au Sénégal ?* **Réponse :** *« La valeur ajoutée, c'est ce contrôle-là. Parce que, quand l'État met ses moyens à la disposition des partis politiques, il a l'obligation de les contrôler. Ça va même nous aider à assainir les financements, mais surtout à être plus efficaces. En ce moment-là, tous les objectifs que nous nous sommes fixés, nous serons obligés de les réaliser et les partis vont reprendre leurs missions d'antan, qui sont celles de la formation, de l'éveil de conscience...comme celles-ci semblent être à l'origine, leurs missions. Les partis vont pouvoir reprendre leurs rôles d'antan, au-delà de la conquête du pouvoir et jouer dans la formation du militant ».*¹⁰⁷⁸

Le parti APR a fait les mêmes observations. Mais notre interlocuteur du jour va plus loin et estime que le financement public des partis politiques est même une nécessité comme le montre sa réponse à notre question suivante : **Question :** *Est-il nécessaire d'aller vers un financement public des partis politiques au Sénégal ?* **Réponse :** *« Je crois que c'est une nécessité parce que, dans les démocraties modernes (France, Italie, États-Unis, Canada, Allemagne) ça se fait. Si une loi sur le financement public des partis politiques existe, l'État peut interdire aux partis politiques de recevoir des financements étrangers ».*¹⁰⁷⁹ Les partis politiques comme le PS, le PDS, l'ACP, le LDR, le PDCR... ont tous manifesté, lors de nos entretiens, leur attachement à l'idée de l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. De même, d'autres personnes ressources comme les universitaires abordent la question dans le même sens. Parmi elles nous pouvons, à titre d'exemple, citer le Professeur Babacar GUEYE pour qui le besoin du financement public des partis politiques se fait sentir au Sénégal, surtout du côté des partis politiques de l'opposition. Cet extrait d'entretien nous en dit plus : **Question :** *Est-il nécessaire d'aller vers l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal ?* **Réponse :** *« Oui, le besoin se fait sentir au Sénégal, surtout au niveau des partis politiques de l'opposition. Les observateurs et les juristes comme nous autres, demandons qu'un financement public des partis politiques soit*

¹⁰⁷⁸ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

¹⁰⁷⁹ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

*instauré. Seulement que, lorsque le financement public est accordé, il faut absolument un contrôle. Il faudrait aller vers une loi beaucoup plus complète sur l'organisation des partis politiques. Comme ça, en accordant un financement public aux partis les plus représentatifs, on incitera les partis politiques d'une manière générale à se regrouper ».*¹⁰⁸⁰

Du côté de la société civile, la RADDHO et le Forum civil n'ont pas, non plus manqué de souligner leur adhésion au principe de financement public des partis politiques sénégalais. Ainsi, lors de notre entretien du 10 janvier 2019 au siège du Forum civil, l'interlocuteur précisait que le Forum civil est pour le financement public des partis politiques sénégalais comme le précise cet extrait d'entretien : **Question :** En tant que membres de la société civile, êtes-vous pour l'instauration du financement public des partis politiques ? **Réponse :** « Nous sommes pour l'instauration du financement public des partis politiques. Mais est-ce que cela peut véritablement régler le problème ? C'est une interrogation. On peut faire une belle littérature pour ça en expliquant tout dedans ; mais est-ce que ce financement public peut stopper le problème du financement occulte ? Je ne le pense pas, parce que personne ne vous dira l'origine de ses moyens ».¹⁰⁸¹ La RADDHO à son tour, soutient également, comme nos précédents interlocuteurs, l'ambition d'une instauration de financement public au Sénégal : **Question :** Pour cette question de financement public des partis politiques sénégalais, quelle est la position de la RADDHO ? Vous êtes pour ou contre l'instauration d'un tel financement au Sénégal ? **Réponse :** « Nous sommes pour l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. Parce que ça permet de lutter contre les financements frauduleux dont bénéficient les partis politiques ici au Sénégal. L'État en finançant les partis politiques, garantit sa stabilité politique et sécuritaire. Si vous prenez par exemple un pays comme la Guinée-Bissau, durant quinze voire vingt ans, il n'y en a pas un pouvoir qui a pu finir son mandat ! Et la cause, c'est essentiellement les réseaux de trafic de drogue et consorts».¹⁰⁸²

¹⁰⁸⁰ Extrait d'entretien du 06/08/2018 avec le Professeur Babacar GUEYE, à Dakar, au siège de l'ONG 3D, Mermoze.

¹⁰⁸¹ Extrait d'entretien du 10/01/2019 au siège du Forum civil avec un de ses cadres, à Dakar, Médina.

¹⁰⁸² Extrait d'entretien du 18/12/2018, au siège de la RADDHO à Dakar, avec monsieur Abdoulaye DIALLO, chargé de l'information scientifique.

Figure n°13

Population selon que l'Etat doit financer les partis politiques et la catégorie socioprofessionnelle																
L'Etat doit financer les partis politiques ?	Agriculteur/Elveur		Ménagère		Ouvrier		Cadre de la fonction publique ou du secteur privé		Etudiant/Elève		Chômeur		Autre		Total	
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Oui	126	73,25	46	69,7	63	67,0	38	60,3	26	59	13	42	153	65,4	465	66,1
Non	46	26,25	20	30,3	31	33,0	25	39,7	18	41	18	58	81	34,6	239	33,9
Total	172	100	66	100	94	100	63	100	44	100	31	100	234	100	704	100,0
Source: Étude « Initiative sur le financement des partis politiques au Sénégal », RADI/septembre 2004 ¹⁰⁸³																

Ainsi, devant la question de l'opportunité du financement public, les réponses des populations sénégalaises restent quasi semblables. Elles souhaitent d'ailleurs son instauration immédiate pour éviter tout handicap démocratique lié à l'incapacité financière d'un parti politique sénégalais. A cette raison s'ajoute la suspicion quasi fondée qui indexe le parti au pouvoir d'utiliser inévitablement les fonds et moyens de l'État pendant les périodes électorales. Quant aux organisations de la société civile, les 53% d'entre elles pensent qu'il est opportun de financer les partis politiques dans la mesure où ils remplissent des missions d'intérêt général et participent à la consolidation démocratique.¹⁰⁸⁴ Selon ces organisations de la société civile, le financement public des partis politiques pourrait aider les pouvoirs publics dans leur lutte contre les relations financières tous azimuts parmi lesquelles nous avons les alliances contre nature, les financements douteux (à travers la création d'organisations écran, partenariat financier avec des fondations ou

¹⁰⁸³ Voir Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.37.

¹⁰⁸⁴ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 38.

organisations internationales...), qui constituent tous un danger ou une menace pour la vitalité démocratique d'un pays comme le Sénégal. Par contre, 20% d'entre elles pensent qu'il est inopportun de financer les partis politiques du fait de l'existence d'autres priorités d'ordre économique et social et de la prolifération désordonnée des partis politiques. Ces 20% des organisations de la société civile estiment au contraire que, les efforts devraient être orientés vers la réglementation de la création de ces partis. A cette question de rationalisation, ils proposent d'ajouter la mise en place d'une structure de régulation du processus électoral, l'éducation, la sensibilisation et la formation des citoyens qui constituent selon eux les priorités du moment.¹⁰⁸⁵ Mais quid de la position des autorités administratives et celle de la classe politique du Sénégal ?

B. L'accord de principe des autorités administratives et de la classe politique

En nommant par décret n°98-657 du 07 août 1998, un Médiateur chargé de la définition du Statut de l'Opposition ainsi que des modalités et conditions du financement des partis politiques sénégalais sur fonds public, le président de la République d'alors, Monsieur Abdou DIOUF, traduisait ainsi en réalité la volonté qu'il avait exprimée lors de son message à la Nation du 03 avril 1998. En plus de la Constitution en vigueur et quoique le chemin à parcourir pour l'instauration d'un financement public des partis politiques semble être protocolaire et long, ce décret de 1998 constitue un jalon historique dans le processus d'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. Le débat sur la question du financement public des partis politiques ne serait équilibré sans la prise en compte des points de vue des formations partisans elles-mêmes. Ainsi, si l'on table sur les résultats du rapport du R.A.D.I, C.E.R.A.P et NDI cité plus haut, nous nous rendons compte que leurs préoccupations tournent autour de trois tendances fondamentales. Il y a une première tendance qui estime qu'il est opportun et même nécessaire d'accorder une aide publique aux partis politiques. La deuxième tendance pense totalement le contraire. Et une troisième tendance pense que le financement public des partis politiques est certes opportun mais pourvu qu'il réponde à certaines conditions. Les résultats de ce rapport ont révélé que 57% des partis politiques¹⁰⁸⁶ pensent qu'il est opportun d'instaurer le financement public des formations partisans au Sénégal. Et la raison qu'ils avancent pour étayer leur position, c'est le rôle d'utilité publique que jouent les partis politiques. En effet, les partis politiques assurent une mission de service public en participant à l'expression du suffrage universel. Ils participent à la

¹⁰⁸⁵ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 38.

¹⁰⁸⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 38.

formation et à l'éducation citoyenne des populations. En fait, l'instauration de l'aide publique consoliderait considérablement la démocratie par la réduction des inégalités entre les formations partisans. Car sur le terrain politique, le constat a toujours montré l'existence d'une inégalité croissante entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition. Cette inégalité est alimentée par l'utilisation des moyens de l'État par le parti au pouvoir et ses alliés. Elle peut, faut-il le préciser, avoir comme conséquence, la contestation des résultats d'une élection pouvant à son tour déboucher sur une crise post-électorale, comme le soulignait plus haut le Pr El Hadji MBODJ. Si les 57% des partis politiques rencontrés estiment qu'il est opportun d'instaurer le financement public des partis politique au Sénégal, force est de constater que d'autres formations de cette même classe politique ne partagent pas cette position. Ainsi, les résultats du même rapport ci-dessus évoqué montrent que 24% des partis politiques rencontrés pensent qu'il n'est pas, actuellement, opportun d'accorder une aide publique aux partis politiques sénégalais. Les arguments qu'ils avancent sont : l'insuffisance des moyens pour satisfaire la demande sociale comme l'emploi, l'éducation, la santé...qui constituent des problèmes nécessitant des réponses immédiates et urgentes. Parmi les partis politiques rencontrés, 12% d'entre eux pensent que l'aide public n'est envisageable que sous certaines conditions. Les inquiétudes ou conditions qu'ils ont mises en exergue se présentent sont les suivantes :

- le financement public partisan ne doit pas permettre à l'État d'assujettir les partis politiques ;
- il ne doit pas servir de moyens de règlement de comptes entre les partis au pouvoir et ceux de l'opposition ;
- le financement public doit être modeste, donc moins budgétivore pour le pays ;
- et enfin, les partis politiques doivent savoir que le financement public vient en complément et qu'ils sont tenus de tabler sur leurs propres ressources.

Malgré ces différentes tendances entre les acteurs principaux de la question de financement public, nous nous rendons compte quand même que la doctrine majoritaire reste l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. Dans toute consultation démocratique, le principe ou le résultat majoritaire primant sur celui minoritaire, nous pouvons dès lors exprimer que la classe politique sénégalaise est, dans sa majorité, pour l'instauration d'un financement public des formations partisans. Le tableau ci-dessus est plus illustratif sur la question, surtout dans sa partie réservée aux partis politiques :

Figure n°14 : Opportunité du financement des partis politiques selon les acteurs

Opportunité du financement public	Population	Partis politiques	Société civile
Oui	77%	63%	53%
Non	23%	24%	20%
Autres priorités ¹⁰⁸⁷	-	13%	27% ¹⁰⁸⁸

Les autorités administratives, quant à elles, n'ont pas non plus manqué de définir leur position devant cette question du financement public des partis politiques au Sénégal.

Nous entendons par autorités administratives, les décideurs politiques du pays qui ont le pouvoir de changer le cours de la vie à travers leur pouvoir de décision que les textes les confèrent.

Les autorités politiques sénégalaises sont favorables à l'instauration du financement public des partis politiques et donnent sans ambiguïté leur accord de principe sur la question. Les indicateurs de leur adhésion au principe de l'aide publique se manifestent à travers un certain nombre de points. Il y a les deux discours à la Nation du président de la République d'alors, monsieur Abdou DIOUF qui expriment un accord de principe des plus hautes autorités du Sénégal pour l'aide publique aux partis politiques. Il s'agit d'abord du discours à la Nation du 03 avril 1998 au cours duquel le président Abdou DIOUF précisait que toutes ces réformes s'inscrivent dans le prolongement de « *la politique de construction et d'approfondissement continu de notre démocratie pluraliste* ». ¹⁰⁸⁹ Le 31 décembre 1998, le président Abdou DIOUF réitère sa volonté politique d'instaurer le financement public des partis politiques sénégalais, dans son Message traditionnel adressé à la Nation : « *À mes yeux, l'unité nationale risque d'être bien fragile sans la consolidation de l'État de droit, c'est-à-dire, en définitive, sans le renforcement de la démocratie. C'est la raison pour laquelle après les diverses mesures institutionnelles que j'ai fait adopter, année après année, le financement public des partis politiques et le statut de l'opposition, qui sont en cours d'étude, viendront conforter la vie démocratique en la rendant plus effective et plus*

¹⁰⁸⁷ Autres priorités : Refonte du fichier électoral, création d'une CENA, demande sociale (éducation, santé...). Il faut souligner que les demandes comme la refonte du fichier électoral et la création d'une CENA ont eu satisfaction.

¹⁰⁸⁸ Voir Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 39.

¹⁰⁸⁹ Extrait du Message à la Nation du 03 avril 1998 du président Abdou DIOUF, Chef de l'État d'alors. Voir REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques (le Médiateur), *Op. Cit.*, p.05.

transparente ». ¹⁰⁹⁰ Ces deux discours à la Nation du président Abdou DIOUF (03 avril 1998 et 31 décembre 1998) constituent des arguments qui attestent la volonté manifeste des autorités de soutenir financièrement les formations politiques sénégalaises par le budget national. Et sur ce point, le professeur El Hadji MBODJ ne dit pas le contraire : « *Si le financement des partis politiques avait effectivement occupé une place dans le débat démocratique, notamment dans les statuts de nombre de partis politiques ou les programmes électoraux de plusieurs candidats, la volonté de concrétiser ces préoccupations des acteurs politiques est l'expression sans équivoque d'une volonté librement exprimée par le Président Abdou DIOUF* ». ¹⁰⁹¹ En plus de ces arguments attestant l'accord de principe des plus hautes autorités sénégalaises pour l'aide publique aux partis politiques, les Assises nationales de 2008 ont aussi donné aux sénégalais la possibilité d'opiner sur la question. Cela va sans dire que le cadre normatif ne semble pas s'opposer à l'instauration du financement public partisan au Sénégal.

Paragraphe II : Le cadre normatif sénégalais favorable à l'instauration du financement public des partis politiques

Le débat sur le financement public des partis politiques est devenu récurrent au cours de ces dernières décennies au Sénégal où le paysage partisan reste profondément marqué par des déséquilibres structurels débouchant ainsi sur des dysfonctionnements partisans qui perturbent également le fonctionnement harmonieux de la démocratie pluraliste sénégalaise.

En profitant de la libéralisation totale du paysage partisan sénégalais par la révision constitutionnelle du 06 mai 1981 ¹⁰⁹², les partis politiques du pays ont, dans leur majorité, attiré l'attention des plus hautes autorités sénégalaises sur la nécessité d'instaurer un financement public des partis politiques leur permettant efficacement de faire face aux enjeux démocratiques.

Si l'instauration d'un système de financement public des partis politiques au Sénégal est une longue revendication de la classe politique, quid de sa légalité vis-à-vis du cadre normatif en vigueur ? En d'autres termes, cette ambition politique n'est-elle pas en déphasage avec les textes nationaux en vigueur en République du Sénégal ? Ces différentes interrogations ne sont pas innocentes dans la mesure où une telle réforme politique doit sa légitimité et son succès à sa

¹⁰⁹⁰ Extrait du Message à la Nation du 31 décembre 1998 de son excellence monsieur Abdou DIOUF, président de la République du Sénégal (de 1980 à 2000). Voir REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques (le Médiateur). Rapport au président de la République, NIS-EDITIONS, 1999, DAKAR, p.X.

¹⁰⁹¹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.55.

¹⁰⁹² Il s'agit de la loi constitutionnelle n°81-16 du 06 mai 1981.

conformité aux textes de la République tels que la Constitution, les lois, etc. Comme réponses à ces questions et contrairement aux idées rependues, le cadre normatif existant au Sénégal ne constitue pas un jalon défavorable à l'instauration du financement public des partis politiques du pays. Cela sous-entend que le retard observé par ce pays pour l'instauration de l'aide publique aux partis politiques est donc à chercher ailleurs. Mais le seul tort de ce cadre normatif est tout simplement d'être épars voire inachevé dans la gestion du financement partisan. L'élection est le moyen par lequel les partis politiques et leurs membres reçoivent qualification pour exercer une fonction étatique ; l'acte d'élection et la campagne électorale qui y conduit étant en relation avec cette fonction, peuvent être financés par l'État. C'est pourquoi, il n'est pas surprenant de constater qu'au Sénégal, le cadre normatif soit prédisposé à instaurer le financement public des partis politiques. Cet état de fait rend plus complexe le retard constaté dans l'instauration d'un système de financement public des partis politiques au Sénégal. Avec la libération totale du paysage politique en République du Sénégal, grâce à la révision constitutionnelle du 06 mai 1981, les autorités politiques du pays ont ainsi mis les partis politiques au centre des débats politiques en conférant à tout citoyen sénégalais l'entière liberté de créer son parti politique conformément aux textes en vigueur. Cette liberté, il faut le dire, a été arrachée par la classe politique sénégalaise à la suite d'une lutte qui s'est étendue sur plusieurs décennies. En effet, par le passé, la législation sénégalaise relative aux partis politiques ne reconnaissait pas aux citoyens sénégalais cette liberté de créer une formation partisane. Ainsi, en plus des différentes constitutions qui se sont succédé au Sénégal et qui ont toujours reconnu une mission d'utilité publique aux partis politiques, ni la loi n°64-09 du 24/01/1964 encore moins celle n°75-68 du 06/07/1975 relatives aux partis politiques sénégalais ne permettait aux citoyens de créer librement une formation politique, contrairement à la faveur dont ils bénéficient actuellement.

Mais à partir des années 1981, en valorisant le droit politique des citoyens, le législateur sénégalais a valorisé celui des partis politiques en posant un jalon favorable à l'instauration d'un financement public direct des formations partisans. C'est pourquoi aujourd'hui, lorsqu'il s'est agi de réfléchir sur la question d'une institutionnalisation du financement public direct des partis politiques, le cadre normatif sénégalais semble être prédisposé à mettre en œuvre ce projet qui ne cesse de susciter assez d'interrogations dans l'espace politique. Donc les raisons qui retardent l'institutionnalisation de ce type de financement en République du Sénégal sont à chercher ailleurs car les dispositifs constitutionnels (A) comme les bases légales et réglementaires (B) sont tous

favorables à l'instauration d'un système de financement public direct des partis politiques au Sénégal. Si les textes en vigueur sont quasiment prédisposés à institutionnaliser l'aide publique directe des partis politiques sénégalais, le cas de la constitution – qui est le texte fondamental – reste le plus déterminant dans cette ambition politique.

A. Les dispositifs constitutionnels favorables à l'instauration du financement public direct

La Constitution sénégalaise en vigueur accorde une place de premier choix aux partis politiques car, ils sont investis d'une mission d'utilité publique qui est celle de concourir à l'expression du suffrage (article 3 de la Constitution). Les partis politiques exercent une fonction fondamentalement électorale, en participant au processus de désignation des titulaires des mandats publics ainsi qu'à l'animation et à l'expression de la volonté nationale.¹⁰⁹³ Comme dans d'autres pays qui se veulent modernes, les formations partisans sénégalaises assurent le fonctionnement harmonieux des institutions de la République de façon régulière. Partant de ce constat, nous pouvons, sans risque d'être démentis, affirmer que les partis politiques jouent de façon indispensable, un rôle déterminant pour la réussite de ce projet démocratique dans nos États modernes en général, et au Sénégal en particulier. La Constitution sénégalaise confie aux partis politiques des missions démocratiquement fondamentales, qui consistent à mobiliser et éduquer leurs adhérents, à participer à la formation de l'opinion, à concourir à l'expression du suffrage, à l'exercice du pouvoir et à encadrer des élus. Ces différentes missions relèvent normalement du rôle de la puissance publique. Mais à partir du moment où la Constitution fait recours aux partis politiques pour leur exécution, il est normal voire nécessaire de leur accorder en contrepartie, une assistance financière et/ou matérielle de la part de cette même puissance publique.

C'est pourquoi d'ailleurs, le Pr El Hadji MBODJ abordait dans le même sens en précisant que : *« le financement est légitime dans la mesure où l'État, administrateur en dernière instance des intérêts primordiaux de la nation, se doit de prendre en charge une partie des dépenses afférentes aux élections qui constituent le procédé le plus démocratique de recrutement des agents d'expression de la volonté des institutions et organisations prenant part à son fonctionnement »*.¹⁰⁹⁴ dès lors que les partis politiques sont ainsi investis de missions d'utilité

¹⁰⁹³ Voir REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.61.

¹⁰⁹⁴ Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.58.

publique, sans lesquelles on ne saurait parler de démocratie, l'instauration de leur financement public ne doit pas, en principe, poser de problèmes de légitimité et de légalité au Sénégal.

Si, sous réserve d'une analyse plus poussée, les formations politiques ne sont pas des organes d'État, leur rôle n'en est pas moins reconnu par la Constitution du Sénégal. Ainsi, selon son article 3, « *les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils sont tenus de respecter la Constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

La Constitution sénégalaise pose ainsi et de façon expresse, le jalon d'une possibilité d'institutionnalisation de l'aide publique des partis politiques du fait de leur participation au service public du suffrage universel de façon universelle. Le rôle constitutionnel joué par les partis politiques dans la réussite d'une consultation électorale fait de ceux-ci des organisations non étatiques qui méritent un traitement particulier de la part de la puissance publique.

Parce que, faut-il le souligner, l'élection est le moyen par lequel les partis et leurs membres reçoivent qualification pour exercer une fonction étatique ; l'acte d'élection et la campagne électorale qui y conduit étant en relation avec cette fonction peuvent être financés par l'État. Et dès lors que la Constitution sénégalaise reconnaît toutes ces qualités et compétences aux partis politiques, elle accorde une place de premier choix aux partis politiques. D'où la prédisposition de la Constitution sénégalaise pour tout projet d'instauration d'un financement public direct des partis politiques dans le pays. En d'autres termes, dès lors que le législateur sénégalais décide de légiférer pour institutionnaliser le financement public direct des partis politiques, il ne serait pas appelé à réviser le texte fondamental du pays qui est la Constitution en vigueur. Il faut souligner tout de même que, même si la Constitution de la République du Sénégal n'avait pas posé de jalons favorables pour une institutionnalisation du financement public direct des partis politiques sénégalais, cette ambition politique ne serait pas mort-née, dans la mesure où le texte fondamental est lui-même révisable conformément aux principes préétablis par le constituant. Mais étant considéré comme une vitrine démocratique dans la sous-région, l'absence du financement public direct des partis politiques au Sénégal s'avère compliquée à expliquer par les analystes qui s'intéressent à la question du financement des formations partisanes. Si la Constitution du Sénégal est favorable à tout projet d'instauration de l'aide publique partisane, nous sommes tentés de nous interroger sur l'obstacle qui explique le retard que connaît l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal. Pour répondre à cette interrogation, il serait logique de jeter un regard sur les textes législatifs et réglementaires du pays.

B. Les bases légales et réglementaires de l'instauration du financement public direct des partis politiques

Nous sommes d'avis que la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par celle n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques ne prévoit pas un financement public direct des partis politiques. Et contrairement à la Constitution qui laisse une large ouverture à tout projet d'instauration de l'aide publique directe aux partis politiques sénégalais, ce texte législatif régissant les formations partisans ne pose aucun fondement allant dans ce sens.

Mais les partis politiques étant des associations privées jouant un rôle d'utilité publique, ne sont pas régis au Sénégal par la seule loi de 1981 modifiée en 1989. Ainsi, d'autres textes législatifs plus favorables au financement public de ces partis politiques interviennent également dans la gestion de ces derniers. Il s'agit du Code électoral¹⁰⁹⁵ et la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

Le Code Électoral qui est un texte organisant les conditions de conquête du pouvoir politique, fait des partis politiques, comme la Constitution, les principaux animateurs du processus électoral. Parce qu'ils contribuent à l'établissement et à la révision des listes électorales, à la distribution des cartes d'électeur, à l'impression des bulletins de vote sans oublier les documents de propagande, le déroulement du vote et le recensement des suffrages. Et chacune de ces opérations nécessite des moyens matériels et financiers. C'est pourquoi, la contribution de la puissance publique s'avère nécessaire, à en croire le professeur E. MBODJ : *« Si l'État prend directement en charge l'essentiel des dépenses afférentes à l'organisation et au déroulement des élections, il reste que des pans entiers du processus ne sont pas financièrement couverts par la puissance publique.*

*Sa contribution s'avère dès lors indispensable. Comme ils évoluent dans un environnement financier qui leur est peu propice, les partis politiques peuvent légalement s'attendre à être financièrement assistés par l'État ».*¹⁰⁹⁶ Eu égard à ces constats, nous pouvons dire avec beaucoup d'aisance, que le Code électoral sénégalais ne constitue nullement un obstacle à l'instauration d'un financement public des partis politiques sénégalais. Parce qu'une analyse fine dudit Code permet de comprendre qu'il accorde et/ou reconnaît aux partis politiques les mêmes devoirs et fonctions

¹⁰⁹⁵ Code électoral, (Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la Loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code Electorale/partie législative), Décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant Code électoral (partie réglementaire) Edition Avril 2017.

¹⁰⁹⁶ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.62.

d'utilité publique reconnus que leur reconnaît la Constitution. Cette reconnaissance reste une ouverture à une éventuelle institutionnalisation d'un système de financement partisan au Sénégal. Quant à la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique, elle aborde, à son tour, quasiment dans le même sens également que les précédents. Car elle inclut dans son article 47, les associations reconnues d'utilité publique dans la catégorie des personnes morales de droit privé pouvant bénéficier du concours financier de la puissance publique, notamment sous la forme d'avantages en nature ou en numéraire. C'est dans ce même sillage que, toujours parlant de la loi n°90-07 du 26 juin 1990 précitée, le Pr E. MBODJ soulignait dans son rapport de 1999 que : *« cette disposition peut servir de base légale à tout financement des partis politiques. En effet, si les partis politiques sont des associations de type particulier dans la mesure où ces personnes morales de droit privé sont investies d'une mission de service public, à savoir la formation et l'information des citoyens pour mieux les préparer à exprimer leur choix électoral. Leur caractère d'utilité publique étant dès lors incontestable, les partis politiques rentrent logiquement dans le champ d'application de la loi précitée »*.¹⁰⁹⁷ Dès lors, cette loi n°90-07 du 26 juin 1990 est, à son tour également, favorable à tout projet de financement public direct des partis politiques au Sénégal. Si les deux dernières lois précitées sont favorables à l'idée d'une instauration de financement public des partis politiques au Sénégal, le cadre réglementaire ne constitue pas non plus un obstacle pour cette ambition politique affichée par les plus hautes autorités politiques du pays. A titre de rappel, il faut préciser que le Président de la République du Sénégal d'alors, monsieur Abdou DIOUF, avait, par décret, nommé un médiateur afin de réfléchir sur une possibilité d'institutionnalisation non seulement d'un Statut de l'Opposition mais également du financement public direct des partis politiques au Sénégal. Il s'agit du décret n°98-657 du 07 août 1998. Sur la base de ce décret, le président Abdou DIOUF confiait une mission d'envergure nationale au Médiateur qui tournait autour d'un certain nombre de points : il s'agit de la formulation de recommandations sur le contenu d'un Statut de l'Opposition et les règles de financement des partis politiques par le budget de l'État. Et en fin de sa mission, le Médiateur était tenu de produire un rapport contenant ses recommandations qu'il devrait adresser au président de la République qui déciderait de la suite à réserver au rapport.¹⁰⁹⁸

¹⁰⁹⁷ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, pp.62-63.

¹⁰⁹⁸ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.8.

Il était, ainsi, investi d'une mission technique de collecte et de traitement d'informations devant permettre au chef de l'État de fonder la décision la meilleure à prendre.¹⁰⁹⁹ A travers ce décret présidentiel, les plus hautes autorités sénégalaises ont ainsi manifesté, de façon expresse, leur adhésion à l'idée d'une instauration du financement public direct des partis politiques. De façon globale, et hormis la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989) relative aux partis politiques sénégalais, la Constitution en vigueur, le Code électoral, loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique comme le décret n°98-657 du 07 août 1998 relatif à la nomination du Médiateur, restent plus que jamais favorables à toute volonté politique d'institutionnaliser l'aide publique directe des partis politiques au Sénégal. Mais force est de constater que, malgré toutes ces faveurs accordées par les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires à l'instauration d'un financement public direct des partis politiques sénégalais et surtout depuis la production du rapport du Médiateur en 1999 sur l'étude de faisabilité de cette ambition politique, le Sénégal reste l'un des rares pays de la sous-région où les partis politiques ne bénéficient pas d'une aide publique directe. Il faut de passage souligner que le Médiateur a remis son rapport pour la définition du Statut de l'Opposition et du financement des partis politiques au président de la République (monsieur Abdou DIOUF) depuis le 16 avril 1999.¹¹⁰⁰ Si les textes en vigueur ne constituent pas quasiment un handicap pour l'institutionnalisation de l'aide publique directe des partis politiques au Sénégal, l'obstacle se situe finalement à quel niveau ?

Section II : Les obstacles rencontrés

« Le financement des partis politiques et plus généralement de la vie publique a été toujours une pomme de discorde entre l'opposition et le parti majoritaire. L'opposition considère que le parti au pouvoir s'autofinance sur les fonds publics (secrets ou spéciaux) et les financements occultes (marchés publics, surfacturation, etc.) en réplique, le parti au pouvoir accuse l'opposition de recourir à des financements occultes » ;¹¹⁰¹ à en croire le Pr Ismaïla Madior FALL.

¹⁰⁹⁹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.10.

¹¹⁰⁰ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.IX.

¹¹⁰¹ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p. 142.

Même s'il y a belle lurette que le débat sur l'instauration du financement public des partis politiques y est engagé comme le précise aussi Abdoul Latif COULIBALY¹¹⁰², le Sénégal reste toujours l'un des rares pays de la sous-région à ne pas disposer d'un système de financement public direct des partis politiques. Alors que des pays comme le Mali, le Niger, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Conakry, le Bénin..., ont institutionnalisé l'aide publique directe des formations partisans au nom de la vitalité démocratique, de l'égalité de chances et de moyens d'action de leurs partis politiques. Pourtant le financement public des partis politique est une vogue à laquelle les États démocratiques modernes du XXI^{ème} siècle s'identifient. C'est pourquoi d'ailleurs, en l'an 2000, lors du Symposium international sur le « Bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », communément appelé Déclaration de Bamako¹¹⁰³, les participants (en présence de près de 400 participants)¹¹⁰⁴ n'ont pas manqué de mettre un accent particulier sur la question du financement public direct des partis politiques ; exigeant ainsi aux États membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie d'orienter leur politique vers l'instauration du financement public direct des partis politiques : *« Impliquer l'ensemble des partis politiques légalement constitués, tant de la majorité que de l'opposition, à toutes les étapes du processus électoral, dans le respect des principes démocratiques consacrés par les textes fondamentaux et les institutions, et leur permettre de bénéficier de financements du budget de l'État ; Pour la tenue d'élections libres, fiables et*

¹¹⁰² « Depuis l'alternance, l'idée de la rénovation du statut financier des partis politiques est agitée mais ne fait pas l'unanimité dans la classe politique. Certains craignent que l'encadrement du financement des partis politiques par l'État soit un moyen de les limiter dans leurs dépenses alors qu'au même moment, le parti au pouvoir organise des circuits de financement occulte et rompt ainsi le principe d'égalité dans l'attribution des ressources financières. Ces ressources représentent un atout considérable dans la compétition électorale » ; voir El Hadji Omar DIOP : Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme, Dakar, CREDILA, 2011, p.60.

¹¹⁰³ « C'est lors du VIII^e Sommet de la Francophonie, réuni en septembre 1999 à Moncton, au Nouveau-Brunswick (Canada), que les chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage ont décidé, selon la recommandation émise à Bucarest par la Conférence ministérielle de la Francophonie lors de sa 12^e session, d'organiser en l'an 2000 un Symposium international sur le « Bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », devant permettre d'approfondir leur concertation et leur coopération autour de l'État de droit et de la culture démocratique. Celui-ci s'est tenu, sous le haut patronage de S.E. Monsieur Alpha Oumar Konaré, Président de la République du Mali, à Bamako du 1^{er} au 3 novembre 2000, en présence de près de 400 participants », voir Déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, p.1.

¹¹⁰⁴ Déclaration de Bamako, tenue du 1^{er} au 3 novembre 2000 dans la capitale malienne, voir p.1.

transpa-rentes ». ¹¹⁰⁵ Toujours dans la même déclaration de Bamako, il a été demandé aux États membres de « *Prendre les mesures nécessaires pour s'orienter vers un financement national, sur fonds public, des élections* ». ¹¹⁰⁶ Ces différents aspects mis en exergue prouvent à suffisance que le financement public direct des formations partisans reste une revendication légitime à tout point de vue. Mais le Sénégal, pour des raisons diverses, ne dispose pas d'un système de financement public des partis politiques jusque-là, malgré qu'il se targue d'être la vitrine démocratique de la sous-région. Il est certes incontestable que la population sénégalaise, les responsables des partis politiques, la société civile et même les plus hautes autorités politiques, ont donné leur accord de principe sur l'instauration du financement public des partis politiques.

Mais la matérialisation de cette volonté manifeste tarde à voir le jour. Alors que, lors de nos entretiens sur le terrain avec les partis politiques sénégalais, ces derniers, du moins dans leur majorité, n'ont pas manqué de nous souligner la nécessité voire, l'urgence de l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal. Les propos d'acteurs recueillis à cet effet sont très illustratifs. Ainsi, lors de notre entretien avec le parti ACT, son Directeur exécutif a souligné ouvertement, les problèmes d'ordre matériel et financier auxquels les partis politiques sénégalais, dans leur majorité, restent confrontés : **Question** : Comment les partis politiques sont-ils financés aujourd'hui au Sénégal ? **Réponse** : « *Les partis politiques sénégalais sont financés par des cotisations, dons, legs, contributions des leaders du parti qui ont assez de moyens, par des ventes de cartes de membres et t-shirts...*

Question : Rencontrez-vous des difficultés dans le mode de financement actuel des partis politiques ? **Réponse** : « *Aujourd'hui, les partis politiques ont assez de difficultés d'ordre matériel ou financier. Comme vous le savez, sans les moyens nécessaires, il n'est pas facile pour les partis politiques de mobiliser tout le Sénégal lors des rendez-vous électoraux. C'est vraiment difficile. C'est pourquoi d'ailleurs, certains partis politiques se contentent des télévisions et des radios pour faire leurs campagnes électorales. Donc c'est difficile pour les partis politiques de se développer*

¹¹⁰⁵ Déclaration de Bamako : Adoptée le 3 novembre 2000, par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », recommandation n°10, p.7.

¹¹⁰⁶ Déclaration de Bamako : Adoptée le 3 novembre 2000, par les Ministres et chefs de délégation des États et gouvernements des pays ayant le français en partage lors du « Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone », recommandation n°11, p.7.

dans cette condition ». ¹¹⁰⁷ Au niveau du parti Bok Gis Gis également, nous avons constaté la même observation comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question** : Quelles sont les limites du mode de financement des partis politiques au Sénégal ? **Réponse** : « Comme limite, le mode de financement n'est pas encadré et cela laisse une opacité réelle. Parce que rare sont les partis politiques qui font leur compte, rapport pour l'envoyer au Ministère de l'Intérieur. Cela est un vrai problème pour nos partis politiques sénégalais. Il y a trop de nébuleuses, parfois même on soupçonne les leaders politiques de capter des fonds occultes pour financer leurs activités partisans. Et cela est certainement dû à l'absence de contrôle mais surtout d'appui de la part de l'État, comme c'est le cas au Mali. Au Sénégal, l'État ne participe pas au financement des partis politiques, ce qui est une aberration pour moi et qui doit être corrigé. Mais autant nous réclamons le financement public des partis politiques par l'État, autant il doit surveiller l'utilisation des fonds alloués aux partis politiques. Parce que très souvent nous constatons des trains de vie de certains partis politiques qui, réellement nous étonnent. Voilà quelques éléments que l'État doit corriger avec un état plus regardant, avec un système de contrôle plus rigoureux » ¹¹⁰⁸. Les mêmes observations ont été évoquées par le Parti socialiste (PS) qui a répondu aux mêmes questions. Ainsi, lors de notre entretien du 07/08/2018 avec le secrétaire permanent du parti socialiste, celui-ci n'a pas, non plus, manqué de souligner les limites du mode actuel de financement des partis politiques sénégalais qu'il taxe d'ailleurs de classique. Et pour faire face aux dépenses nécessaires du parti, chaque cadre est appelé à contribuer individuellement comme le précise l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question** : Comment les partis politiques sénégalais sont-ils financés actuellement ? **Réponse** : « Les partis politiques se financent eux-mêmes. Chaque parti est organisé pour financer ses activités en conformité avec la loi. Et la loi dit qu'aucun parti ne doit recevoir des financements de l'extérieur, d'organisation ou de personnes étrangères établies au Sénégal. Donc, nous sommes obligés de nous organiser pour nous financer. Et le mode de financement est le mode classique. Chaque parti comme le nôtre par exemple, a comme source de financement, les produits de la vente de nos cartes de membres. C'est la première source de notre financement. La deuxième source de financement, c'est la cotisation des membres du parti. Et la

¹¹⁰⁷ Extrait d'entretien du 04/08/2018 au siège de l'ACT, avec le Directeur exécutif dudit parti (Amadou BADIANE) dans son bureau à Dakar, en face du rond-point Yoff.

¹¹⁰⁸ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

*troisième source, c'est les dons, legs des hauts responsables du parti ».*¹¹⁰⁹ **Question :** Ces différentes sources de financement dont vous venez de faire cas, vous permettent-elles de faire face aux dépenses nécessaires du parti ? **Réponse :** « *Oui, ces différentes sources que je viens de citer ne sont pas suffisantes pour faire face aux charges du parti. C'est pourquoi les cadres du parti viennent en renfort, c'est-à-dire l'apport des responsables du parti. Quand le parti a des activités, ces cadres du parti mettent la main à la poche. Il s'agit des responsables du haut niveau, à commencer par le secrétaire général du parti, ensuite les autres qui sont membres de la direction, chacun à son niveau essaye de faire ce qu'il peut. Que ça soit une activité délocalisée ou une activité centralisée, à chaque niveau, il y a des camarades qui contribuent au financement ».*¹¹¹⁰ Sans tomber dans une récitation de propos d'acteurs, monsieur Babacar N'DIRE du parti PDCR s'inscrit dans le même registre que ses prédécesseurs en mettant en exergue également, à son tour, les conditions précaires dans lesquelles vivent les partis politiques sénégalais : **Question :** Quels sont les rôles d'un parti politique dans un pays qui se veut démocratique comme le Sénégal ? **Réponse :** « *Les partis politiques concourent à l'expression des suffrages ; c'est-à-dire la conquête du pouvoir avec des moyens démocratiques. Ils doivent contribuer à la formation des citoyens* ». ¹¹¹¹

Question : Selon vous, les partis politiques sont-ils parvenus à jouer pleinement leurs rôles ?

Réponse : « *Les partis politiques ne parviennent pas à jouer pleinement leur rôle car, quoi que l'on dise, le fonctionnement d'un parti politique au Sénégal demande des moyens. C'est pour quoi, souvent les objectifs qui sont assignés aux partis politiques ne sont pas respectés par manque de moyens. Et très généralement, les partis politiques sont financés par les présidents ou secrétaires généraux des partis politiques avec leurs propres moyens ».*¹¹¹² Si le manque de moyens des formations politiques est autant décrié par les responsables de ces partis politiques, ces derniers ne se sont pas abstenus devant notre question relative à la valeur ajoutée que pourrait entraîner l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal. En d'autres termes, ayant avancé le manque de moyens des partis politiques comme l'une des raisons justificatives de l'aide publique aux formations partisans, ces responsables des partis politiques n'ont pas, non plus manqué de se prononcer sur la valeur d'un financement public direct des partis politiques au

¹¹⁰⁹ Extrait d'entretien du 07/08/2018 avec le Secrétaire permanent du PS (Ckeikh SEYE) à Dakar, au siège du parti.

¹¹¹⁰ Extrait d'entretien du 07/08/2018 avec le Secrétaire permanent du PS (Ckeikh SEYE) à Dakar, au siège du parti.

¹¹¹¹ Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

¹¹¹² Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

cas où il serait instauré au Sénégal. Ainsi, le Secrétaire permanent du PS, estime que l'instauration du Financement public direct des partis politiques permet aux formations politiques et à l'espace politique sénégalais d'atteindre plusieurs objectifs : **Question** : Quelle serait la valeur ajoutée du financement public des partis politiques au cas où il serait instauré au Sénégal ?

Réponse : « *L'avantage c'est qu'il permettrait à l'État de réguler le jeu politique. Le financement public permettrait à l'État d'exercer directement un contrôle sur le financement des activités des partis politiques ; directement comme ça se fait dans les pays européens. Au Ghana par exemple, les partis sont financés, les candidats sont financés comme dans beaucoup d'autres pays. Et ce financement permet à l'État d'exercer un contrôle sur les dépenses des partis politiques. Ici au Sénégal, les candidats ne sont pas financés de manière directe. Ils déposent eux-mêmes leur caution, ils financent eux-mêmes leurs déplacements et activités de campagne. Mais ils sont accompagnés par l'État qui met en œuvre un certain nombre de moyens logistiques au plan de la communication, au plan de la sécurité sans oublier l'impression des bulletins, l'organisation du scrutin ou le transport des matériels électoraux* ». ¹¹¹³ Selon le chargé de communication du parti politique Bok Gis Gis, toujours allant dans le même sens que le précédent, la valeur ajoutée d'un financement public direct des partis politiques au Sénégal est inestimable à tout point de vue, comme le prouve l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question** : Quelle serait la valeur ajoutée du financement public des partis politiques au cas où il serait instauré au Sénégal ?

Réponse : « *La valeur ajoutée, c'est ce contrôle-là. Parce que, quand l'État finance les partis politiques, il a l'obligation de contrôler les partis politiques. Et cela va nous aider à assainir les financements mais surtout à être plus efficaces. En ce moment-là, tous les objectifs que nous nous sommes fixés, nous serons obligés de les réaliser et les partis vont reprendre leurs missions d'antan, celles de préparer le citoyen à l'éveil de conscience comme cela semble être à l'origine de leur mission. Les partis vont reprendre leurs rôles d'antan, au-delà de la conquête du pouvoir, en s'intéressant à la formation du militant* ». ¹¹¹⁴ Ce point de vue du parti Bok Gis Gis n'a pas été contredit lors de notre entretien au niveau du parti LDR.

Ce dernier va d'ailleurs plus loin en soulignant que l'instauration d'une aide publique aux partis politiques serait une réponse aux transhumances politiques et au problème de formation des

¹¹¹³ Extrait d'entretien du 07/08/2018 avec le Secrétaire permanent du PS (C. SEYE) à Dakar, au siège du parti.

¹¹¹⁴ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

militants. Son extrait d'entretien ci-dessous est plus illustratif : **Question** : Quelle serait la valeur ajoutée du financement public des partis politiques au Sénégal ? **Réponse** : « *L'aide publique permettrait aux partis politiques sénégalais de mieux former leurs militants sur l'idéologie du parti. Quand on instaure le financement public des partis politiques au Sénégal, le problème de transhumance des hommes politiques va s'arrêter. Ça nous permettrait même d'aller chercher des professeurs en politique pour former nos militants. Et puis, ça permet à l'État du Sénégal de mieux connaître les différents partis politiques* ».¹¹¹⁵ Ces différents problèmes liés aux moyens des partis politiques ainsi que les valeurs ajoutées soutenus par les acteurs que nous avons rencontrés chargent, une fois de plus les plus hautes autorités du Sénégal à aller vers l'instauration du financement public direct des partis politiques sénégalais. En effet, ces deux aspects prouvent à suffisance que, malgré la demande manifeste d'instaurer l'aide publique directe partisane par les principaux acteurs de la vie politique sénégalaise, elle tarde toujours à voir le jour au Sénégal. Le retard constaté dans le processus de l'instauration du financement public des partis politiques s'explique, de notre point de vue par deux raisons fondamentales : il y a d'une part, le manque de volonté politique des dirigeants (*Paragraphe I*) et d'autre part, le manque de consensus sur les modalités de financement (*Paragraphe II*). Il serait prétentieux de notre part de dresser une liste exhaustive, mais les raisons essentielles qui peuvent expliquer cet état de fait peuvent se résumer en ces deux points principaux.

Ainsi, si certains acteurs Politiques sénégalais rencontrés au cours de notre recherche doctorale pointent du doigt le problème de consensus autour des modalités du financement public, nous estimons que ceux qui, au contraire, mettent en avant le manque de volonté des plus hautes autorités du pays pour justifier toujours le même retard n'ont pas tort non plus.

Paragraphe I : Le manque de volonté politique

Nous entendons par manque de volonté, le déficit de détermination efficace des décideurs du pays malgré leur volonté manifeste d'aller vers une instauration de l'aide publique directe des partis politiques quand bien même les textes en ont donné leur aval et que la population y a adhéré.

En d'autres termes, malgré les jalons favorablement préétablis par la Constitution en vigueur, le Code électoral en vigueur, la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle

¹¹¹⁵ Extrait d'entretien du 24/12/2018 avec l'assistant du président des LDR (Les Démocrates Refondateurs), N. NIANG, à Dakar, au siège du parti, au quartier Fass.

des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique sans oublier le décret du 7 août 1998 nommant le Médiateur chargé de la définition d'un statut de l'opposition ainsi que des conditions et modalités de financement des partis politiques par le budget national ; les décideurs politiques du Sénégal semblent être toujours indifférents à la légitimité et surtout à la nécessité d'une aide publique directe aux partis politiques. Nous sommes conscients que les autorités politiques sénégalaises ont marqué un pas historique dans le processus d'une institutionnalisation du financement public des partis. Parce qu'une analyse fine des textes en vigueur nous permet de comprendre aisément que, comme souligné plus haut, leur accord de principe est désormais sans conteste. Ce consensus quasi général des dirigeants, voire des acteurs de façon globale (dirigeants, partis politiques et société civile) autour de la question se définit comme un accord de tous sur l'idée du financement public même s'ils ne se sont pas encore spécifiquement prononcés sur ses modalités et le calendrier de sa mise en œuvre. Le financement public direct des partis politiques a toujours été, comme souligné plus haut, une longue revendication des formations politiques sénégalaises afin de pouvoir s'acquitter convenablement de leurs devoirs constitutionnels. En effet, depuis 1976, à travers la loi constitutionnelle n°76-01 du 19 mars 1976 portant révision de la constitution¹¹¹⁶, le Sénégal a jeté un discrédit formel sur le système de parti unique en reconnaissant dans la foulée, le multipartisme intégral dans le pays. Ainsi, cette revendication précitée, du fait de son caractère d'actualité et légitime dans les pays qui se veulent démocratiques, a suscité beaucoup d'engouement et d'intérêts chez les chercheurs et Centres de recherches. En conséquence, beaucoup d'études ont été menées sur la question, parmi lesquelles on peut citer le rapport du professeur El Hadji MBODJ produit en 1999¹¹¹⁷, l'étude réalisée par RADI et NDI en 2004,¹¹¹⁸ celle de R.A.D.I, C.E.R.A.P et de N.D.I menée en 2005.¹¹¹⁹ Quoique la liste des études menées sur la question soit loin d'être exhaustive, celles que nous venons de citer prouvent à suffisance que les chercheurs ne sont pas restés indifférents à la question du financement partisan au Sénégal. Mais malgré la qualité des rapports produits à l'issue de ces études, et malgré surtout

¹¹¹⁶ Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, *Op. Cit.*, p.68.

¹¹¹⁷ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Rapport au président de la République, NIS-EDITIONS, 1999, DAKAR.

¹¹¹⁸ RADI et NDI : Le financement des partis politiques en Afrique. Séminaire inter-actif de restitution des résultats provisoires : les 14 et 15 décembre 2004 à l'ENEA, Dakar, Sénégal.

¹¹¹⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience. R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. ; mars 2005, EDITION Le pointilleux, Dakar.

la pertinence des recommandations qui en sont issues, aucune de ces études n'a vu ses rêves escomptés se réaliser après. Parce que si la réalisation, par des chercheurs, de telles études sur des questions aussi pertinentes comme le financement public direct des partis politiques marque une phase importante dans l'histoire politique sénégalaise, la mise en œuvre de leurs recommandations en est une autre ; surtout quand on sait que la réalisation de cette dernière étape dépend fondamentalement de l'appréciation arbitraire des dirigeants du jour.

Du haut de ces différents constats, nous pouvons aisément dire que le retard relatif à l'institutionnalisation du financement public direct des partis politiques sénégalais s'explique, en partie, par le manque de volonté politique des dirigeants de ce pays. Et sur cette question, l'ancien médiateur qui a produit le Rapport sur le Statut de l'opposition et sur le financement des partis politiques sénégalais partage cette thèse qui incrimine le manque de volonté politique des dirigeants en ces termes : *« Au Sénégal, il n'y a pas un système légal de financement des partis politiques. Moi j'étais le Médiateur donc... Abdou DIOUF avait bien l'intention de mettre en place un système de financement des partis politiques et un Statut de l'Opposition, en réalité pour neutraliser d'une certaine manière Abdoulaye WADE en lui conférant un statut, qui lui permettrait quand même d'être intégré, d'une manière ou d'une autre, à la gestion au quotidien du pouvoir. Donc, c'était plus ou moins orienté. Mais entretemps, il arrive au pouvoir. Moi j'ai terminé mon rapport et je l'ai remis à Abdou DIOUF en avril 1999, à la veille des élections. Donc, Abdou DIOUF me promet d'attendre la fin des élections pour légiférer. Entretemps il y a des élections. Après les élections, Wade arrive au pouvoir et il dit qu'il n'a plus besoin de ça (rapport). Il l'a dit. Il a dit qu'il ne le voulait pas. Il voulait un texte sur mesure, financement également. Il ne m'a pas reçu en tant qu'ancien médiateur, il a dit que ... tout ça... Il a tergiversé pendant des années, parce que, comme je l'ai dit au début de l'entretien, le financement, ça dérange les partis qui sont au pouvoir. Parce que ce sont des partis qui gèrent l'argent public. Donc s'il y a des contrôles, ces contrôles ne vont pas s'adresser à l'opposition. A l'opposition on demandera simplement si elle a bien utilisé l'argent qu'on lui a donné. Par contre pour ce qui concerne en gros les partis au pouvoir, là on va s'interroger sur l'origine de leur argent, les conditions dans lesquelles il y a eu le financement des partis politiques... Donc ça dérange les partis au pouvoir parce que les contrôles dérangent davantage les partis qui contrôlent l'appareil d'État que les partis de l'opposition. Donc ça ne les arrange pas. D'autant qu'ils ont des caisses noires, ils peuvent alimenter leur parti politique sans avoir à rendre compte à qui que ce soit. Par contre s'il*

y a eu une législation sur le financement, là ils seront obligés de dire et décrire exactement les conditions dans lesquelles l'argent a été alloué aux partis politiques.

*Donc c'est le système sans contrôle qui les arrange ».*¹¹²⁰ Quand monsieur Abdou DIOUF a perdu l'élection présidentielle de l'an 2000 contre Maître Abdoulaye WADE, le rapport du médiateur déjà rendu depuis le 16 avril 1999 au président DIOUF a connu un nouveau tournant politique pour sa mise en œuvre. Car le nouveau locateur du palais présidentiel n'en fera pas une préoccupation de premier plan comme le souligne clairement le Pr El Hadji MBODJ dans l'extrait d'entretien ci-dessus cité. Est-ce une question d'inopportunité ? Est-ce une question budgétaire ? Ou alors, la demande sociale d'alors ne plaçait-elle pas au premier plan la question du financement public des partis politiques ? De notre point de vue, la raison la plus valable reste plutôt le manque de volonté politique du Président WADE. Pour un rapport qui était déjà disponible avant même son élection, pour la réalisation duquel d'ailleurs il s'est beaucoup investi, le nouvel homme fort du pays a délibérément décidé de le reléguer au second plan, sans donner une chance de survie au principe de la continuité de l'État.

Mais les cadres du PDS, formation politique de l'ancien président Abdoulaye WADE, ne semblent pas partager cette analyse. Ils pensent, au contraire, que l'ancien président Abdoulaye WADE a pesé de tout son poids pour le succès de cette politique. Ils estiment au contraire que les causes du problème sont à chercher du côté de pouvoir de Macky SALL qui n'est pas très tranchant sur la question. Nos extraits d'entretien ci-dessous, réalisé en juillet 2018 au siège du PDS nous en disent davantage : **Question** : Est-ce qu'il y a une nécessité d'instaurer le financement public des partis politiques au Sénégal comme au Mali par exemple ? **Réponse** : « *La réflexion était déjà entamée avec le régime de Wade. La réflexion était bien menée pour voir comment il faut rationaliser...tout ça. Dans cette réflexion, les gens sont allés jusqu'à dire qu'un parti politique par exemple qui est resté pendant un certain temps doit être dissout. Par exemple aux élections législatives, tu n'as pas participé ; aux élections locales, tu n'as pas participé ; aux élections présidentielles, tu ne participes pas ; ça veut dire que tu n'es pas un parti politique qui est là pour conquérir le pouvoir. Cela faisait partie des réflexions qui ont été menées au temps de WADE.*

Même, je pense que, les autorités actuelles en ont beaucoup parlé aussi. Mais le régime actuel (pouvoir de Macky SALL) veut utiliser souvent ces choses-là...pour justifier un peu le parrainage, pour dire qu'il y a trop de partis politiques etc. Mais nous avons l'impression que ça ne les

¹¹²⁰ Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El hadji MBODJ, au quartier Sacré Cœur, à Dakar.

*intéresse pas puisque, eux¹¹²¹ ils sont au pouvoir. Alors, limiter maintenant le financement des partis politiques en limitant évidemment les bénéficiaires, cela ne donne plus beaucoup de possibilités ou de marges de manœuvre à Macky SALL de pouvoir enrôler et corrompre les gens et les amener vers soi-même. Puisqu'il dispose des moyens de l'État, s'il peut financer des partis politiques qui le soutiennent, ça l'arrange ».*¹¹²²

Question : Le président Abdou DIOUF avait, en son temps, initié une réflexion sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques sénégalais en désignant le Pr El Hadji MBODJ comme médiateur. L'universitaire a produit en 1999 un rapport final qui a été apprécié par beaucoup d'intellectuels et d'hommes politiques y compris Wade puisqu'il soutenait le projet au départ. Et la conclusion du rapport allait dans le sens d'une instauration du financement public des partis politiques. Mais quand il est arrivé au pouvoir en 2000, au moment donc de la mise en œuvre du rapport du Pr E. MBODJ, certains sénégalais estiment que WADE a fait de ce rapport une préoccupation de second plan. En tant que cadre du PDS, êtes-vous d'accord avec ces propos ? Pourquoi le rapport du Pr E. MBODJ n'est-il pas entré en vigueur au temps du président WADE selon vous ? **Réponse :** *Non, non, non... Vous savez, le problème c'est qu'en réalité, au-delà évidemment des aspects scientifiques et tout ça, la volonté politique doit prendre en compte l'opinion publique aussi. Vous savez, la mise en pratique d'un document qui doit concerner des décisions extrêmement importantes, implique une réflexion assez longue ; mais aussi une implication de l'ensemble des acteurs par rapport à cette question. Or un scientifique, vous comme un autre, peut faire un document qui est extraordinaire dont la production n'a pas impliqué tous les décideurs politiques. Quand une telle situation se présente, ça prend un peu de temps pour convaincre tout le monde. Je sais qu'en ce moment au Sénégal, les gens se sont rendu compte qu'on devrait, depuis très longtemps, réfléchir sur la question de la gestion des partis politiques. Mais Abdoulaye WADE n'était pas quelqu'un qui imposait aux gens, ces genres de situation. Il préférait plutôt prendre des décisions consensuelles pour ne pas frustrer les uns et les autres ou créer une tension inutile à l'intérieur du pays. Alors qu'on a la possibilité de discuter ensemble et de trouver ensemble, une solution ».*¹¹²³ **Question :** Pourtant, le Président WADE étant de l'opposition, avait participé aux processus d'élaboration du rapport en soutenant le professeur El

¹¹²¹ Il s'agit du pouvoir de Macky SALL.

¹¹²² Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹¹²³ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

Hadji MBODJ dans sa démarche. Et de plus, lors de l'élaboration du rapport, quasiment tous les acteurs concernés avaient été consultés, c'est-à-dire, les partis politiques, la société civile...

N'est-ce pas, le rapport issu d'un tel processus peut être considéré comme consensuel ?

Réponse : « Moi je pense qu'au moment où tout ça devrait être mis en œuvre qu'on a perdu le pouvoir ». ¹¹²⁴ Il faut tout de même souligner que les assises nationales ouvertes le 1^{er} juin 2008 à Dakar ont permis aux sénégalais, du moins dans leur majorité, de remettre la question du financement public direct des partis politiques sur la table. Organisées au temps du président Abdoulaye WADE, quoique le parti au pouvoir et ses alliés ont menacé la tenue de ces assises en refusant d'y prendre part ¹¹²⁵, elles ont constitué ainsi une rencontre importante pour la relance du débat sur l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal.

Et pour cause, les participants qui étaient les partis politiques, les organisations de la société civile, ¹¹²⁶ des intellectuels et des religieux de tous bords et de toutes confessions, des personnalités diverses ayant occupé de hautes fonctions tant civiles que militaires à l'intérieur comme à l'extérieur du pays, des entrepreneurs, des notables de toutes les ethnies et de toutes confessions, des hommes et des femmes de tout âge confondu avaient réclamé à l'unanimité l'instauration d'un financement public direct des partis politiques. Ainsi, dans l'intitulé « *Renforcer les contre-pouvoirs* », ces participants avaient demandé aux décideurs du pays d'adopter « [...] une législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales. La traçabilité des ressources financières serait ainsi assurée à travers l'instauration d'un système de contrôle des comptes des partis politiques. Et ce financement public permet aux partis politiques de s'acquitter de leurs missions d'intérêt général, en même temps qu'il autorise les citoyens à s'arroger un droit de regard sur l'origine et la destination de l'argent des partis politiques. Il contribue enfin à réduire les inégalités entre les partis de la majorité, qui ont souvent recours aux moyens de l'État, et ceux de l'opposition ». ¹¹²⁷ Ce qu'il faut préciser à ce niveau, c'est que, malgré que la mouvance présidentielle ait menacé la tenue de ces assises nationales après les avoir boycottées, ces retrouvailles d'envergure nationale qui ont permis de formuler une telle recommandation, sont inévitablement à l'actif du pouvoir du président Abdoulaye WADE. Le

¹¹²⁴ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹¹²⁵ Voir Amadou Mahtar MBOW : Assises nationales, Sénégal, An 50. Bilan et perspectives de refondation, L'Harmattan, 2011, Paris, p. 9.

¹¹²⁶ Elles sont composées des syndicats des travailleurs, d'organisations paysannes, d'organisations patronales, d'organisations non gouvernementales œuvrant dans les différents domaines de la vie et de l'activité humaine.

¹¹²⁷ A. Mahtar MBOW, *Ibid.*, p. 267.

Président Macky SALL fait-il mieux que ses prédécesseurs ? Même si l'institutionnalisation de l'aide publique partisane n'est pas toujours effective au Sénégal, le processus suit son cours quasi normal. Parce qu'à en croire le professeur Ismaïla Madior FALL,¹¹²⁸ la dernière révision constitutionnelle (après celle de 2016) a permis de mentionner dans la Constitution, le financement public direct des partis politiques comme droit constitutionnellement reconnu aux formations partisans sénégalaises. Mais, même si les Présidents Macky SALL, Abdou DIOUF,¹¹²⁹ sans oublier peut-être le président Abdoulaye WADE, ont maintenu l'ouverture du débat sur la question du financement public direct des partis politiques sénégalais, il est amèrement remarquable que la question a du mal à franchir le seuil de la promesse. D'où le manque de volonté politique des dirigeants. Le manque de volonté des autorités qui a été ainsi mis en exergue, se justifie par deux raisons principales. Il y a d'une part, le risque pour les partis au pouvoir de renforcer les partis politiques de l'opposition, leurs adversaires politiques (A), et d'autre part, la volonté expresse d'étouffer les partis d'opposition (B). Dans tous les cas de figure, cette pratique ne surprend pas les potentielles victimes, c'est-à-dire les partis politiques. Car sur le terrain politique, elle relève du registre de la bonne guerre.

A. Le risque de renforcement des partis politiques de l'opposition

En politique, le rôle de l'argent reste plus que jamais, déterminant surtout dans des pays comme le Mali ou le Sénégal où les électeurs, dans leur majorité, s'intéressent plus aux biens matériels qui leur sont tendus par les candidats, qu'aux qualités de leurs programmes de campagne.

Dans les pays de ce genre, la force et la qualité des partis politiques se mesurent, objectivement et inévitablement, plus par leurs capacités financières et matérielles que par la qualité des discours politiques, des programmes de société et même et des programmes de campagne qui sont plus que jamais relégués au second plan. Les formations qui disposent des ressources financières ou matérielles peuvent penser aux résultats électoraux positifs ; sauf en cas de forces majeures soutenues par une prise de conscience collective. Fort de ce constat, les partis politiques qui parviennent à la tête du pays, développent des stratégies pour non seulement conserver le pouvoir, mais également et surtout pour affaiblir, voire désarmer les partis politiques de l'opposition qui menacent l'exercice de leur pouvoir. C'est pourquoi, malgré que le rapport final du professeur El

¹¹²⁸ Extrait d'entretien du 10/01/2020, réalisé avec le professeur Ismaïla Madior FALL, à Dakar, Plateau.

¹¹²⁹ Car ayant été l'instigateur de l'étude sur le statut de l'opposition et sur le financement des partis politiques au Sénégal dont le rapport est disponible depuis 16 avril 1999.

Hadji MBODJ précité ait proposé l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal depuis vingt (20) ans (car datant du 16 avril 1999), le législateur sénégalais n'a pas jusqu'à pris en compte ce rapport qui est d'une qualité quasi incontestable, pour institutionnaliser ledit financement au Sénégal. L'une des raisons de ce retard, est le refus des partis au pouvoir, de renforcer les partis de l'opposition qui risqueraient de menacer leur pouvoir dès lors qu'ils acceptent de bénéficier de leur générosité. Ne dit-on pas que le combat politique ne se gagne pas uniquement par le charisme du leader politique ou par la qualité du contenu du discours politique ? Parce que les moyens financiers et matériels dont dispose le parti politique sont très déterminants. Les sources les plus sûres des ressources financières des partis politiques étant leur proximité avec la puissance publique, les partis au pouvoir jouent un rôle déterminant pour la promotion et le succès des formations politiques de l'opposition. C'est pourquoi, les partis au pouvoir restent toujours vigilants sur tout événement ou décision politique qui déboucherait sur le renforcement des partis de l'opposition ; privant ainsi leurs adversaires politiques de tous les avantages de la puissance publique. La situation que vit le Sénégal s'explique en partie par cette raison, quoiqu'elle ne soit pas l'apanage du seul pays. Cela est d'autant plus vrai que, lors de nos entretiens avec les personnes ressources pour la réalisation de ce travail, beaucoup d'acteurs rencontrés sur le terrain semblent partager cette thèse. C'est d'abord le cas du professeur El Hadji MBODJ, auteur du rapport sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques qui estime que ce manque de volonté politique des dirigeants sénégalais devant la nécessité de l'instauration du financement public direct des partis politiques s'explique par plusieurs raisons. Il pointe d'abord du doigt le manque de volonté des dirigeants avant de souligner l'inquiétude qu'auront les partis au pouvoir de respecter la législation lorsqu'elle sera instaurée, surtout quand on sait que l'essentiel des contrôles exercés par les organes de contrôle s'exercera en ce temps sur eux. Suivons ensemble l'extrait d'entretien, ci-dessus, que nous avons eu avec le professeur : **Question :** Si votre rapport a été remis au président Abdou DIOUF depuis avril 1999, pourquoi le financement public n'est-il pas adopté jusqu'à présent au Sénégal ? Où se situe l'obstacle selon vous ? En plus du manque de volonté politique que vous avez tantôt évoqué, existe-t-il d'autres raisons qui expliquent le retard de son adoption ? **Réponse :** « Il y a la volonté tout à fait politique de ne pas légiférer. Moi je dirais encore une fois, parce que c'est une législation qui fait peur. D'une part, c'est une législation qui fait peur surtout au parti qui est au pouvoir, dans la mesure où elle ouvre la porte à tous les contrôles pouvant affecter ces partis au pouvoir. Et d'autre part, il y a cette volonté

*d'étouffer financièrement l'opposition. De faire en sorte que l'opposition ne profite pas en gros de ressources, ne serait-ce que pour régler les dépenses tout à fait vitales. Donc derrière tout ça, je pense qu'il y a une volonté tout à fait subjective de ne pas inscrire cette législation dans le dispositif normatif sénégalais. Pourquoi, encore une fois parce que, ça dérange d'abord les partis qui sont au pouvoir en laissant la porte ouverte à tous les contrôles possibles sur ceux qui détiennent les deniers publics. Mais également il y a une volonté de ne pas donner des subsides à l'opposition avec la volonté toujours de l'étouffer dans la mesure où le financement des partis politiques pourrait contribuer au renforcement et la stabilisation de manière générale des principaux partis de l'opposition ».*¹¹³⁰

Le professeur Ogo SECK, ensuite, aborde dans le même sens que le prédécesseur en ces termes : *« Il y a un fait qu'il faut également signaler, c'est qu'on parle de financement public des partis. Mais le parti au pouvoir n'a pas toujours envie de proposer ces genres de législation parce que le parti, une fois au pouvoir, dispose déjà de leviers, de ressources nécessaires. Donc, pourquoi demander à ce parti au pouvoir de résoudre ce problème ? On est dans un cadre politique ! C'est l'une des raisons qui font que ça traîne, cette instauration du financement public au Sénégal. Mais, ce parti qui est au pouvoir, trouve lui-même les moyens de son financement.*

*Parfois, c'est à travers les projets qu'on donne aux militants, parfois c'est à travers aussi des financements des fonds politiques qu'on appelle aussi les caisses noires. Donc chaque autorité dispose d'une caisse noire, et ces caisses noires sont des fonds politiques destinés justement à financer, entretenir la clientèle politique. Troisièmement, il y a aussi le financement des élections elles-mêmes. C'est-à-dire, on peut quelque part soupçonner un régime en place de vouloir financer de manière détournée son parti à travers le financement des élections. Par exemple, on va voter quinze (15) milliards pour soit disant organiser des élections. Mais vous imaginez bien que ces quinze (15) milliards ne vont pas tous chez l'imprimeur. Donc la plupart du temps, les financements des opérations mêmes sont liés à des financements indirects des partis au pouvoir à travers ses représentants ».*¹¹³¹ Si la puissance de tout parti politique dépend essentiellement des moyens dont il dispose, le débat sur le financement public des partis a toutes les raisons politiques de perdurer. La proximité avec le pouvoir étant un gage de source de financement sûre, la quasi-totalité des formations partisans ont une volonté affichée d'en être le plus proche que possible.

¹¹³⁰ Extrait d'entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20mn, avec le Pr El Hadji MBODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

¹¹³¹ Entretien du 05/01/2019 dans la salle des professeurs de la FSJP de l'UCAD, avec le Pr Ogo SECK, à Dakar, Fann.

Mais leur rapprochement avec le pouvoir reste lié à l'appréciation subjective du parti au pouvoir qui analyse les avantages et les risques qui pourraient découler dudit rapprochement.

Car l'enjeu fondamental ici consiste à éviter le renforcement des capacités d'action des partis politiques de l'opposition, qu'ils soient patents ou latents. C'est pourquoi, et sur la base de cette même logique, l'instauration du financement public des partis politiques nécessite un degré de prudence de la part du parti au pouvoir pour des raisons citées précédemment. Parce qu'en instaurant le financement public des partis politiques au Sénégal, le parti au pouvoir perd de sa capacité de contrôle sur les formations politiques de l'opposition. Cette perte de monopole du contrôle sur les sources de financement des partis fragilise le parti au pouvoir et menace la possibilité pour lui de renouveler son mandat ou de conserver le pouvoir, toute chose qui est l'un des objectifs de tout parti politique.

Fort de ces constats, le rapport produit depuis 1999 sur recommandation des plus hautes autorités sénégalaises, en occurrence le Président Abdou DIOUF, n'avait pas la chance d'être mis en œuvre au lendemain de l'élection du président Abdoulaye WADE. Parce que le risque de renforcer les adversaires politiques serait patent. Cette raison reste toujours valable aujourd'hui, dans la mesure où le président Macky SALL a préféré faire face à l'instauration du parrainage, une des questions les plus controversées de l'époque sur l'échiquier politique sénégalais, que d'orienter sa politique vers l'instauration du financement public des partis politiques qui est jusqu'à preuve du contraire, une question consensuelle désormais au Sénégal. Si le manque de volonté des dirigeants se justifie par ce risque de renforcement des partis politiques de l'opposition, la volonté d'étouffer ces derniers n'est pas non plus une raison à écarter.

B. La volonté d'étouffer les partis d'opposition

« ... Et d'autre part, il y a cette volonté d'étouffer financièrement l'opposition. De faire en sorte que l'opposition ne profite pas en gros de ressources, ne serait-ce que pour régler les dépenses tout à fait vitales », ¹¹³² martelait le professeur El Hadji MBODJ en janvier 2019.

Nous entendons par étouffement des partis politiques, toute manœuvre ou tout mécanisme exercés ou mis en place par les partis politiques au pouvoir dans un souci d'imposer des difficultés de toute nature à ceux de l'opposition. L'espace politique ne fait pas bon ménage avec la générosité, encore

¹¹³² Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El Hadji MBODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

moins avec le sentiment de pitié surtout quand on fait face à des adversaires politiques redoutables. Cet espace symbolise à la limite, le panier de crabes où tous les sales coups sont permis.

Et le coup le plus fatal pour les partis de l'opposition provient très généralement du parti au pouvoir, du fait des moyens de l'État qu'il gère. Pour étouffer les partis politiques de l'opposition, les principales méthodes utilisées par les formations politiques qui sont aux commandes sont multiples et variées. Parmi ces méthodes, même si cette liste est exhaustive, on peut citer, l'éviction des cadres des partis de l'opposition dans quasiment tous les postes stratégiques de l'État où le parti politique au pouvoir ou la mouvance présidentielle puise une bonne partie de leurs ressources financières et matérielles. En perdant ces postes stratégiques, les partis politiques de l'opposition perdent en même temps une bonne partie de leurs sources de financement, voire leurs moyens d'action. La deuxième méthode d'étouffement des partis de l'opposition par ceux du pouvoir, consiste à écarter la nomination de tout cadre relevant des partis de l'opposition à des postes stratégiques leur permettant de tirer une quelconque ressource. Ainsi, les cadres des partis de l'opposition perdent les portefeuilles ministériels ou des postes de directeurs nationaux au profit de ceux du parti au pouvoir ou de la mouvance présidentielle. A toutes ces contraintes viennent s'ajouter la restriction imposée aux partis de l'opposition devant l'accès aux médias qui sont normalement étatiques, compromettant leur visibilité ainsi que la liberté d'expression. Dans une certaine mesure, même les opérateurs économiques qui ont une coloration très poussée avec des partis de l'opposition sont victimes de cette politique de l'étouffement car ne bénéficiant plus de marchés publics de la part du parti au pouvoir, malgré la qualité des dossiers élaborés dans le cadre des appels d'offres. La conséquence de cette situation intenable des partis politiques de l'opposition se manifeste très généralement par la désertion massive de leurs cadres au profit du parti au pouvoir moyennant des promotions professionnelles, des récompenses matérielles ou financières. À cette conséquence il faut ajouter le flux massif des partis politiques de l'opposition vers le parti au pouvoir à la recherche d'un "climat politique" plus rassurant, comme le précise l'ancien premier ministre sénégalais, Abdoul M'BAYE : « *Moi j'ai tendance à classer les différents partis en trois catégories, selon leur source de financement :*

- Vous avez le parti au pouvoir qui, lui, est financé par l'État par des moyens illégaux notamment. Mais il profite de la ressource de l'État pour vivre ; et il lui est facile également d'obtenir des structures privées, de concours ou en contrepartie de certaines facilités qui lui sont accordées. Ce parti, généralement, n'a pas de problème de ressources disponibles. Mais il finit par avoir des

problèmes de couverture de leurs dépenses. Parce que tout le monde s'attend à ce qu'il décaisse. Toute sa politique est basée sur une politique d'argent, et au bout du compte évidemment il n'y en a jamais assez pour satisfaire tout le monde. Mais, c'est un parti qui fonctionne de manière plus ou moins correcte sans grosse tension de trésorerie.

- Vous avez un deuxième type de partis, ce sont les partis alliés au parti qui est au pouvoir. Ces partis-là ont moins de contraintes en termes de dépense mais ils arrivent à fonctionner plus ou moins normalement grâce aux subventions ou dons qu'ils reçoivent du parti au pouvoir. Parce que les partis au pouvoir ont souvent besoin d'une coalition ou d'alliés. Et quand les partis sont considérés comme alliés ou des partis de la coalition au pouvoir, le parti au pouvoir leur reverse mensuellement quelques subsides.

Donc ça, ça leur permet d'avoir un fonctionnement plus ou moins correct.

- Et il y a une troisième catégorie, ce sont les partis politiques qui ont fait le choix de rester dans l'opposition. Alors, là c'est très difficile. C'est très difficile parce que dans la conception africaine de la politique, on voit le politicien comme quelqu'un qui est au service de ses propres intérêts. Et à partir de ce moment-là, les membres du parti, les sympathisants du parti ne trouvent pas nécessaire de contribuer financièrement. À partir de ce moment-là, et parce qu'il y a également pollution en raison du comportement du parti au pouvoir, qui lui finance ses militants ; il y a des besoins qui sont quand même significatifs parce que même des militants qui sont dans ces partis de l'opposition ont tendance à faire la comparaison avec ce qui se passe dans les partis voisins. Et donc, il y a des besoins, il n'y a pas suffisamment de personnes membres de parti par culture pour contribuer au fonctionnement du parti ; et au final, on a des partis qui ne vivent que de ressources de leur président ou de leur secrétaire général. Et ça devient très, très difficile : difficile financièrement et ensuite difficile de rester dans l'opposition. Et c'est ce qui explique souvent le choix fait par les partis d'opposition d'aller retrouver le parti au pouvoir. Et la conséquence, c'est un affaiblissement de la démocratie, cet affaiblissement de l'opposition ».¹¹³³

Si l'égalité de moyens et de chance entre les partis politiques est un gage de la vitalité démocratique dans les pays modernes, le Sénégal (comme beaucoup d'autres pays de la sous-région) peut et doit faire mieux sur la question. Parce qu'en définissant la proximité de tout parti politique avec le pouvoir comme un gage de ressources financière et matérielle pour son bon fonctionnement, la gouvernance démocratique sénégalaise véhicule un message de désespoir à l'adresse du citoyen

¹¹³³ Entretien du 13/08/2018 avec l'ancien premier ministre sénégalais (A. MBAYE), président du parti ACT, à Dakar.

lambda. En effet, ce n'est un secret pour personne que cette pratique étouffante dressée contre les partis de l'opposition est plus que jamais d'actualité dans les pays de la sous-région en général et au Sénégal en particulier, entraînant ainsi un obstacle sérieux à la vitalité démocratique du pays.

Quoiqu'elle réconforte le parti au pouvoir, car profitant suffisamment des moyens de l'État, cette pratique maintient les partis politiques de l'opposition dans une situation quasi intenable. C'est dans cet ordre d'idée que ce cadre du PDS aussi a profité de l'entretien qu'il nous accordé au siège de son parti à Dakar, pour nous faire l'étalage des difficultés que ce parti de l'opposition vit au quotidien : « *Maintenant, il faut faire en telle sorte que, les autres partis politiques qui ne sont pas avec lui¹¹³⁴ ne disposent d'aucun moyen. Alors, tous ceux qui viennent vers le PDS, il faut les surveiller. Et même s'ils trouvent quelque chose de tout à fait normal sur ces partis : ouf c'est le blanchiment d'argent ! Donc, il faut asphyxier le PDS, faire de telle sorte qu'il n'ait même plus la possibilité de payer son eau et son courant. Si les gens qui sont donc au PDS n'ont plus la possibilité de manger et de boire, ce parti ne sera plus menaçant pour le pouvoir en place. C'est ce qui fait qu'ils ont pris tous nos cadres ! Tous nos cadres sont partis, pratiquement !*

*Des cadres qui avaient des responsabilités et des moyens, eux tous sont partis. Parce qu'ils te menacent en te cherchant des problèmes quelque part si tu refuses de rejoindre leur camp. Mais le problème c'est que ces gens-là, quand ils partent, ils ne vont pas avec leurs militants et c'est ce que le parti au pouvoir n'a pas compris ».*¹¹³⁵ Toujours selon le même acteur, chaque président, une fois arrivé au pouvoir est très généralement tenté de mettre tous les dispositifs nécessaires pour pérenniser son pouvoir. Cette ambition de pérenniser le pouvoir n'est pas sans conséquence pour les partis politiques de l'opposition. C'est ce qui apparaît dans l'extrait d'entretien ci-dessous : « **Question** : Certains observateurs comme d'autres sénégalais lambda pensent qu'au sujet du rapport du Pr El Hadji MBODJ, le président Abdoulaye WADE au pouvoir en ce temps, n'avait pas intérêt à ce que ses propres opposants aient des moyens financiers, dans le but de les étouffer. Ce type d'analyse fait-il sens chez vous ici au PDS ? **Réponse** : *C'est peut-être possible, c'est peut-être possible... Parce que, vous savez quand on est au pouvoir, la première chose à laquelle s'attèlent le président, c'est sa pérennité au pouvoir. Surtout quand c'est la loi qui te permet d'avoir deux mandats, chacun veut essayer, disons, de s'y maintenir. Parfois, on utilise des moyens*

¹¹³⁴ Il s'agit ici du Président actuel, Macky SALL.

¹¹³⁵ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

*qui n'en valent pas la peine. Bon, c'est véritablement dommage en tout cas, que cela¹¹³⁶ n'ait pas pu se concrétiser durant le régime de WADE. Mais je suis sûr et certain que, tout cela faisait partie, en tout cas, des préoccupations de WADE car il était contenu en réalité dans les programmes et manifestes qu'il a toujours défendus ».*¹¹³⁷ **Question :** Cela veut-il dire qu'au PDS, vous êtes pour le financement public des partis politiques ? **Réponse :** *Ah oui..., bien sûr ».*¹¹³⁸

Si le manque de volonté politique constitue une des raisons qui explique le retard de l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal, la divergence relative à la modalité de financement en est une autre.

Paragraphe II : La divergence autour de la modalité du financement

« Le financement public des partis politiques ne peut se faire ex nihilo. Il doit reposer sur des principes de légitimation qu'il convient de présenter avant d'envisager ses modalités d'organisation ainsi que les mesures devant l'accompagner »,¹¹³⁹ précisait le Pr El Hadji MBODJ dans son rapport sur le statut de l'opposition et le financement des partis politiques au Sénégal.

Nous entendons par modalité du financement des partis politiques, les critères d'éligibilité et de répartition qui doivent être définis par les autorités compétentes pour l'opérationnalisation effective du système de financement qui est en vue. Partant de là, l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal est, comme souligné plus haut, une vieille revendication des partis politiques, de la société civile et même des plus hautes autorités du Sénégal. Et le consensus est quasi-total sur la nécessité d'instaurer l'aide publique des partis politiques au Sénégal. Ce consensus est remarquable tant du côté de la société civile, de la population que de celui des partis politiques. Ainsi, en se référant sur le rapport d'une étude réalisée en 2005 au Sénégal sur le financement des partis politiques, il nous est possible de mobiliser des données très illustratives sur la position favorable de ces trois catégories de la société sénégalaise sur la question. Le tableau ci-dessous nous en dit donc plus :

¹¹³⁶ Il s'agit du rapport du professeur El Hadji MBODJ.

¹¹³⁷ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹¹³⁸ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹¹³⁹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 75.

Figure n°15:

Opportunité du financement des partis politiques selon les acteurs			
Opportunité	Population	Partis politiques	Société civile
Oui	77%	63%	53%
Non	23%	24%	20%
Autres priorités ¹¹⁴⁰		13%	27% ¹¹⁴¹

Ces différentes données indiquent, sans ambiguïté, que l’instauration du financement public direct des partis politiques est légitimement souhaitée par la quasi-totalité des acteurs concernés par ledit financement. Mais malgré le caractère très illustratif de ces données favorables à l’instauration de l’aide publique des partis politiques sénégalais ; et en dehors même du manque de volonté des autorités publiques précédemment souligné, d’autres points de divergence persistent toujours dans le dialogue relatif à l’instauration du financement public des partis politiques.

Bien que ces données mettent en exergue la légitimité manifeste de l’instauration du financement public des partis politiques, le Sénégal tarde à se doter d’un système de financement public des partis politiques fidèle à son image. Si certains observateurs ou citoyens expliquent ce retard par un manque de volonté manifeste des plus hautes autorités du pays, d’autres, pointent leur doigt accusateur sur la divergence des acteurs (partis politiques surtout) relative à la modalité du financement. Les pays ayant déjà instauré le financement public des partis politiques ont connu également, dans leur processus de discussion, cette étape contradictoire et incontournable ; ce qui fait que celle du Sénégal ne peut être qu’un cas ordinaire. Il s’agit plus précisément de la phase de définition des critères d’octroi de l’aide. Quel parti aurait-il droit au financement public ?

Pour octroyer l’aide publique aux partis politiques, faut-il tabler sur les résultats des partis politiques ou sur des activités spécifiques partisans ? Est-ce que les candidats indépendants seront-ils concernés par ce financement public des partis politiques ?

Est-ce que les partis politiques qui n’ont pas d’élus ou qui ne sont pas représentés à l’Assemblée nationale méritent-ils le financement public ? Voilà une kyrielle d’interrogations parmi tant d’autres qui n’ont pas toujours eu de réponse consensuelle. Toutefois, l’efficacité de financement public des partis politiques dépendant de sa clé de répartition ; la définition des critères d’octroi ou de répartition reste une étape déterminante dans ce processus d’instauration d’un financement

¹¹⁴⁰ Il s’agit de la refonte du fichier électoral, la création d’une CENA, la demande sociale (éducation, santé...). Il faut préciser que, même si le rapport de 2005 a soulevé toutes ces doléances, la refonte du fichier électoral comme la création d’une CENA ne sont plus d’actualité au Sénégal.

¹¹⁴¹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.39.

public partisan. Ainsi, à l'issue de nos recherches de terrain et de nos entretiens avec de multiples acteurs (personnes ressources, partis politiques...), nous nous sommes rendu compte que la divergence qui existe entre les acteurs est d'abord fondée sur les critères d'application de l'aide publique (A), même s'il y a d'autres sénégalais qui exigent une rationalisation des partis politiques existants (B) avant toute démarche vers l'instauration du financement public partisan.

Il faut préciser à ce niveau qu'il existe des divergences très détaillées sur les modalités de répartition de l'aide publique. Mais nous ne nous intéressons ici qu'aux plus fondamentales.

A. La divergence fondée sur les critères d'application de l'aide publique

L'instauration du financement public direct des partis politiques pose un problème de principe dans la mesure où il concerne directement l'indépendance et l'égalité des formations partisans.

Nos rencontres avec les classes politiques, les organisations de la société civile et avec d'autres personnes ressources comme les universitaires, nous ont permis de comprendre que les sénégalais sont majoritairement pour le financement public des partis politiques, comme signalé précédemment. Mais au sujet de la clé de répartition du fonds public qui sera destiné aux partis politiques et des critères d'éligibilité, il existe une divergence de point de vue.

Dans un premier temps, beaucoup d'acteurs rencontrés s'accordent à préciser que l'aide publique n'aurait de sens que lorsqu'elle sera accordée au financement des activités politiques telles que l'éducation des citoyens, la formation des militants, le fonctionnement des partis politiques, les activités électorales, la consultation ou la recherche des militants ou autres. Le rapport de R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. et N.D.I. de mars 2005, sur le financement des partis politiques au Sénégal, quoique relativement ancien, fournit des données impressionnantes sur les différentes activités que les citoyens sénégalais souhaiteraient que l'aide publique prenne en charge au cas où elle sera instaurée. Ainsi, 71,9% des populations souhaitent que les fonds du financement public des partis politiques soient investis dans l'éducation citoyenne ; pendant que 59,1% choisissent la formation des militants. Selon le même rapport, 46,5% des populations sénégalaises suggèrent le financement des activités électorales avec l'aide publique, au cas où elle serait instaurée. La prise en charge du fonctionnement des partis politiques vient en quatrième position avec un taux de 42,6%. Ce qu'il faut remarquer en analysant ces chiffres, c'est que les sénégalais préfèrent que les partis politiques utilisent les fonds, qui leur seraient dévolus, dans des activités profitables aux citoyens sénégalais d'abord, ensuite dans des activités électorales et enfin dans le fonctionnement des partis politiques.

À en croire le même rapport, ces choix sont davantage observés chez les femmes (74 à 46%), chez les jeunes (76 à 45%) chez les cadres (84 à 53%) et chez les non militants de partis politiques (75 à 39%). Il faut souligner également que ces différentes activités sont plus plébiscitées en milieu rural et dans les régions de Ziguinchor, Matam et Kaolack.¹¹⁴²

Le tableau ci-dessous illustre les points de vue des populations sénégalaises sur les activités politiques qui méritent d'être soutenues à travers le financement public des partis politiques :

Figure n°16:

Quelles activités doivent être assumées par les partis pour les citoyens								
Les activités politiques à financer	18-35 ans		36-60 ans		Plus de 60 ans		Total	
	effectif	%	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%
Activités électorales	111	23,7	77	16,4	30	6,4	218	46,5
Fonctionnement des partis	103	22,0	74	15,8	23	4,9	200	42,6
Formation des militants	142	30,3	107	22,8	31	6,6	280	59,7
Éducation citoyenne	187	39,9	115	24,5	35	7,5	337	71,9
Consultation/Recherche de militants	40	8,5	26	5,5	12	2,6	78	16,6
Autres	3	6	6	1,3	2	4	11	2,3
Source : Étude « Initiative sur le financement des partis politiques au Sénégal », RADI/septembre 2004, citée par le rapport sur le " Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience. R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. " ; Op. Cit., p.41.								

Sur cette même question relative aux activités politiques à financer, nous constatons que les partis politiques n'ont pas les mêmes appréciations que les populations. Ainsi, selon le rapport du R.A.D.I, C.E.R.A.P et de N.D.I, et contrairement aux points de vue des populations, 45% des partis politiques souhaitent que le financement public prenne en charge les dépenses de fonctionnement des partis politiques. Les raisons avancées par ceux-ci sont multiples. Nous avons d'une part, le fait que beaucoup de partis politiques sénégalais ne disposent pas de siège national. Et pour résoudre cette équation financièrement compliquée, les partis souhaiteraient investir l'aide publique dans le fonctionnement des formations politiques. Et d'autre part, l'impossibilité pour

¹¹⁴² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, Op. Cit., pp. 40-41.

certaines partis politiques de pouvoir supporter les charges fixes de leur siège ou à l'équiper en meubles, matériels informatiques... afin d'assurer convenablement les tâches administratives ordinaires. Toujours selon les mêmes formations partisans, cette prise en charge de leurs dépenses de fonctionnement pourrait aussi prendre en compte les dépenses de logistique et celles permettant au parti d'avoir une visibilité.¹¹⁴³ A côté des 45% des partis politiques favorables au financement du fonctionnement partisan, d'autres formations partisans, à hauteur de 30%, pensent que l'État devrait financer les restes des dépenses électorales comme les frais de participation aux commissions diverses, la logistique... Pour ces 30% des partis rencontrés, ce raisonnement se justifie par le fait que l'État sénégalais qui prend déjà en charge une partie des dépenses électorales comme par exemple la confection des documents de propagande et de vote, sans oublier la couverture médiatique des candidats, devrait financer le reste des dépenses électorales comme la logistique, les frais de participation aux commissions diverses, etc. S'agissant toujours des points de vue des partis politiques sur la question, en dehors de ces deux catégories vient s'ajouter une troisième. Il s'agit des formations partisans qui, à hauteur de 9% (des partis rencontrés), estiment que la caution reste un moyen d'exclusion pour ceux qui ne peuvent pas la verser. Ainsi, ils souhaitent soit la suppression de la caution, soit sa subvention.¹¹⁴⁴ Les organisations de la société civile à leur tour, sont unanimement pour le financement public des activités partisans ayant trait au renforcement de la démocratie. De ce fait, elles sont 70% à suggérer à l'État de financer des frais relatifs : au fonctionnement du parti ; à l'éducation, à la formation, à l'information, et à la sensibilisation des militants et à la vulgarisation des programmes des partis.¹¹⁴⁵

En même temps, 25% des organisations de la société civile souhaitent de la part de l'État, le financement de l'ensemble des dépenses électorales, pendant que 5% d'entre elles tirent la sonnette d'alarme pour attirer l'attention de l'État sur le caractère d'association privée des partis politiques. Ainsi, selon le point de vue de cette dernière franche de la société civile, l'État ne doit prendre en charge qu'une partie des dépenses mises en exergue par la tranche des 25% précédente. Et pour cause, les partis politiques se doivent de garder leur caractère d'association privée.¹¹⁴⁶ Cette catégorie estime que l'État ne doit, en principe, prendre en charge que les frais ayant trait aux

¹¹⁴³ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 41.

¹¹⁴⁴ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 41.

¹¹⁴⁵ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 41.

¹¹⁴⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 41.

représentants des partis politiques siégeant dans les commissions électorales. Le tableau ci-dessous illustre les points de vue de ces trois catégories d'acteurs sur la question des activités à financer :

Figure n°17

Type d'activités à financer selon la population, les partis politiques et la société civile			
Activité politique à financer	Population	Partis politiques	Société civile
Éducation citoyenne	71%	36%	41%
Formation des militants	59%	36%	41%
Activités électorales	46%	30%	25%
Fonctionnement du parti	42%	45%	32%
Programme des partis	-----	-----	25% ¹¹⁴⁷

Ces différentes données prouvent à suffisance que les modalités ou critères applicables à l'aide publique divisent les acteurs concernés par ladite aide. Et si les critères mal définis du financement public des partis politiques peuvent compromettre l'indépendance et l'égalité de chances des formations partisans, cette étape s'avère déterminante pour l'instauration et la réussite de tout système de financement partisan. Si le manque d'unanimité des acteurs sur la définition des critères et modalités à définir est un secret de polichinelle au Sénégal, il constitue inévitablement l'un des obstacles qui expliquent le retard constaté dans le processus d'instauration du financement public direct des partis politiques. Précisons tout de même qu'en principe, l'aide publique doit être accordée aux formations politiques qui s'acquittent de leurs missions d'intérêt général car, c'est en vertu de celles-ci qu'elle aura tout son sens. C'est pourquoi au Sénégal, les populations qui se sont déclarées favorables à l'instauration du financement public direct des partis politiques jugent indispensable la définition de critères d'éligibilité à ce type de financement. Elles exhortent ainsi l'État à privilégier des critères comme :

- l'obtention d'une représentation à l'Assemblée nationale, exigée par les 35% des populations sénégalaises rencontrées ;
- la présentation d'un candidat à l'élection présidentielle et l'obtention d'un siège fonctionnel, exigées par 33,7% des populations sénégalaises rencontrées ;

¹¹⁴⁷ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p. 42.

- l'implantation du parti dans la majeure partie des régions du Sénégal ; exigée par 32% des populations sénégalaises rencontrées.¹¹⁴⁸

Lorsque leur point de vue a été demandé au cours de l'étude sur la question des critères d'éligibilité, les partis politiques ne semblent pas avoir les mêmes doléances que les populations, comme le précisent les données ci-dessous :

- 45% des partis politiques rencontrés proposent la participation aux élections et la représentativité à l'Assemblée nationale comme l'un des critères d'éligibilité ;
- 24% des partis politiques rencontrés proposent la représentativité aux collectivités locales ;
- 24% des partis politiques rencontrés proposent le nombre de voix aux élections nationales ;
- 21% des partis politiques rencontrés proposent la tenue régulière des instances statutaires du parti ;
- 12% des partis rencontrés proposent l'ancienneté du parti comme un des critères d'éligibilité ;
- et 9% des partis politiques rencontrés proposent l'existence d'un programme de société.¹¹⁴⁹

Les organisations de la société civile n'ont pas manqué de donner leur point de vue sur la question. Ainsi, 72% d'entre elles suggèrent la participation aux élections, pendant que les 40% privilégient la représentativité du parti sur le territoire national.¹¹⁵⁰ Les organisations de la société civile précisent tout de même qu'il serait plus important de mettre un accent particulier sur le nombre de voix que sur le nombre de députés obtenu par chaque parti, dans le but de contourner les effets du fameux *Raaw Gaddou*.¹¹⁵¹ Les critères de répartition du financement public constituent le troisième élément. Et à ce sujet, les 57% des sénégalais proposent une clé de répartition des fonds qui tiendrait compte prioritairement du nombre de voix obtenues à un scrutin. D'autres sénégalais par contre (41%) souhaitent la prise en compte du nombre des représentants dans les collectivités locales ; même si les 35,4% parlent du nombre de représentants à l'Assemblée nationale.¹¹⁵²

Parlant des points de vue des partis politiques sur cette même question, l'étude de R.A.D.I., C.E.R.A.P., N.D.I., précise que, compte tenu du caractère très technique de la question, beaucoup de partis politiques n'ont pas répondu aux questions des enquêteurs ou ont donné des réponses difficilement exploitables. C'est pourquoi, seuls 33% des partis politiques ont répondu aux questions des enquêteurs parmi lesquels 18% estiment qu'il faut combiner deux éléments pour

¹¹⁴⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.42.

¹¹⁴⁹ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.42.

¹¹⁵⁰ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.42.

¹¹⁵¹ C'est un système qui, dans les élections législatives, accorde la totalité des sièges du département au parti qui a plus de voix que les autres sans pour autant avoir la majorité absolue.

¹¹⁵² Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.43.

qu'une répartition consensuelle puisse se faire. Il s'agit de la représentativité du parti et le nombre des voix. Alors que 36% voudraient qu'elle se fasse en tenant compte du nombre des voix.¹¹⁵³ Toujours selon la même étude : « *une troisième proposition a été notée, elle est une émanation de partis qui soit, ne sont pas représentés à l'Assemblée nationale, soit viennent d'être créés. Ces partis qui représentent 45% proposent qu'un montant fixe soit accordé à tous les partis légalement constitués, un autre montant pourrait être alloué en fonction d'autres critères* ». ¹¹⁵⁴

Les organisations de la société civile, elles sont 60% à proposer l'allocation de l'aide publique aux partis politiques en fonction de leur poids ou de leur score durant les dernières élections. Elles pensent qu'il est inadmissible que tous les partis politiques aient le même montant.¹¹⁵⁵ Il faut préciser qu'en 2018, lors de notre entretien au niveau du PS, un responsable de cette formation politique soulignait, pour sa part que le retard que l'on constate au sujet de l'instauration du système de financement, s'explique par deux raisons principales : le manque de volonté politique des dirigeants et l'absence de consensus entre les acteurs sur la question ; comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question** : Au sujet du manque de financement public direct des partis politiques au Sénégal, peut-on parler de manque de volonté politique de la part des plus hautes autorités sénégalaises ? **Réponse** : « *Il y a un manque de volonté politique. Il y a un manque de volonté politique de la part de l'État. Il y a un manque de volonté politique de la part des acteurs aussi qui ne veulent pas arriver à un consensus sur cette question. Quand le parti majoritaire ou les partis représentatifs s'y accordent, c'est la nuée de partis non représentatifs qui s'opposent à ça. Et ils ne veulent pas entendre parler de ça parce qu'ils disent qu'ils vont être lésés..., bon ça se comprend. Mais de toute façon, ça revient au même, qu'ils soient financés ou pas. Parce qu'ils n'auront jamais les moyens de leurs politiques. Parce qu'ils ne représentent rien du tout* ». ¹¹⁵⁶ Ce manque de consensus a été mis en exergue par un cadre de la RADDHO, une des organisations de la société civile sénégalaise : **Question** : Qu'est-ce qui bloque, selon vous, l'instauration du financement public des partis politiques au Sénégal ? **Réponse** : *Ce qui bloque ça, moi je dirais que c'est un manque de volonté politique. Mais il y a un autre problème qu'il faut souligner ici : dans un pays où il y a plus de trois cents partis politiques, comment l'État pourrait-il les financer ? Sous quels critères ? Sur quelles bases ? C'est les modalités du financement des*

¹¹⁵³ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.43.

¹¹⁵⁴ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.43.

¹¹⁵⁵ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, pp.43-44.

¹¹⁵⁶ Extrait d'entretien du 07/082018 avec le Secrétaire permanent du PS (Cheikh SEYE) à Dakar, au Siège du parti.

partis politiques qui posent problème ». ¹¹⁵⁷ Ces différents propos d'acteurs prouvent à suffisance que les acteurs concernés, en plus du manque de volonté politique des dirigeants, ont du mal à trouver des critères ou modalités consensuelles dans le processus de dialogue sur l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal. Même si certains acteurs pointent du doigt le problème relatif au choix des critères, la question de rationalisation des partis politiques n'est pas non plus innocente.

B. La rationalisation des partis politiques, est-ce une condition sine qua non de l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal ?

« Le nombre élevé des partis politiques pour un pays doté d'une population de 13 millions d'habitants révèle une pathologie du système politique. Les acteurs politiques eux-mêmes ont conscience des insuffisances du système de partis », ¹¹⁵⁸ précisait le Pr Ismaïla Madior FALL.

Nous entendons par rationalisation des partis politiques, la mise en place d'un dispositif législatif ou réglementaire permettant de maintenir un nombre raisonnable de partis politiques au Sénégal afin d'avoir une fluidité lors des compétitions électorales et une gestion rationnelle de la charge desdites compétitions. La rationalisation des partis politiques au Sénégal est l'une des préoccupations majeures soulevées par les acteurs rencontrés lors de nos différents entretiens pour la réalisation de ce travail. En plus de ces débats au sein des formations partisans – qui feront l'objet d'une analyse plus tard – elle a refait surface même lors des Assises nationales qui se sont tenues en 2008-2009, comme le précise ce passage extrait de la Charte de la gouvernance démocratique adoptée pour la circonstance : *« l'inflation actuelle de partis politiques est le reflet de l'émiettement du champ politique. Sans nuire à la liberté d'association et au libre choix des citoyens, la modernisation et la rationalisation du système partisan s'imposent. A cet effet, une concertation doit être organisée afin de définir en commun les règles et les conditions qui doivent régir la création et le fonctionnement des partis politiques. Ceux-ci doivent obligatoirement se doter d'un code de conduite. Une loi doit garantir leur liberté d'action et les conditions de leur financement »*. ¹¹⁵⁹ Il faut souligner que la rationalisation dont il était question, lors des Assises nationales était abordée dans le contexte de la gestion rationnelle des partis politiques existant dans

¹¹⁵⁷ Extrait d'entretien du 18/12/2018 avec le chargé de l'information scientifique de la RADDHO (Abdoulaye DIALLO), à Dakar, au siège de l'institution.

¹¹⁵⁸ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.* p.139.

¹¹⁵⁹ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.139.

le pays. Par contre, pour notre recherche doctorale, il est plutôt question de savoir si la rationalisation des partis politiques sénégalais est une condition déterminante pour l'instauration d'un système de financement dans le pays. Et sur la question, les leaders des partis politiques rencontrés estiment pour la plupart, qu'une fois instaurée au Sénégal cette rationalisation des partis politiques constituerait une condition *sine qua non* du succès du financement public des partis politiques. Et pour cause, l'instauration d'un système de financement public des partis politiques n'est pas en phase, selon ces acteurs, avec le nombre "pléthorique" des partis politiques existant au Sénégal. Cette exigence de la rationalisation des partis politiques sénégalais trouve son fondement dans la comparaison que font les citoyens sénégalais entre le Sénégal et les pays occidentaux (du moins certains d'entre eux) où il n'existe que deux voire quatre formations partisans dominantes. Il faut préciser de passage qu'il existe, selon le ministère de l'intérieur du Sénégal, trois cent-dix (310) partis politiques¹¹⁶⁰ officiellement reconnus par l'État du Sénégal.

Dans tous les cas de figure, certains acteurs rencontrés sur le terrain au cours de nos recherches doctorales, n'ont pas manqué d'établir un rapport entre le nombre des partis politiques et le financement public des partis politiques. En d'autres termes, ces acteurs estiment que le succès du financement public direct des partis politiques est fondamentalement inhérent au nombre raisonnable des partis politiques qui existe au Sénégal. C'est pourquoi, ils suggèrent la rationalisation des partis politiques existants avant de s'intéresser à tout politique d'instauration du financement public partisan dans le pays. Parmi les acteurs s'inscrivant dans cette logique, nous pouvons citer d'abord le chargé de la communication du parti politique BOK GIS GIS pour qui, le nombre élevé des partis politiques dans le pays constitue un handicap pour le processus d'instauration du financement public au Sénégal. L'extrait d'entretien ci-dessous nous en dit plus :

Question : Y a-t-il une nécessité d'instaurer le système de financement public des partis politiques au Sénégal ? **Réponse :** « Oui, il nous faut le financement public des partis politiques au Sénégal. Mais il faut d'abord assainir l'espace politique sénégalais et faire appliquer la loi qui y existe déjà. Sinon dans un pays où il y a trois cents partis politiques, quel est le critère sur lequel tu te bases pour faire de *dispatching* ? Il faut donc régler le problème de l'application des textes existants, de la production des rapports annuellement pour ensuite évaluer, c'est-à-dire quels sont les partis qui respectent correctement ces textes et tendre enfin vers un mécanisme de financement

¹¹⁶⁰ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

des partis politiques ». ¹¹⁶¹ Ce constat est partagé par beaucoup d'autres formations partisans du Sénégal, qui estiment également que, comme le parti BOK GIS GIS, la rationalisation des partis politiques existants est le travail préalable qui s'impose dans le processus d'institutionnalisation du financement partisan. Nous pouvons ensuite citer le PDS comme parti qui estime que la rationalisation des partis politiques comme condition sine qua non de l'institutionnalisation du financement partisan, comme le montre cet extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Le mode de financement actuel des partis politiques au Sénégal vous facilite-t-il la tâche ? En d'autres termes quels sont les limites du mode de financement actuel des partis politiques au Sénégal ?

Réponse : « Non, non, non ! Ça ne nous facilite pas les choses tout simplement parce que la faillite économique et financière du pays a conduit les élites, les grands intellectuels de ce pays, qui est d'ailleurs extrêmement dangereux pour notre système éducatif et autre, à créer des partis politiques. Tu vois par exemple, tous les professeurs d'Université sont maintenant dans des formations politiques ou ont créé des partis politiques ici au Sénégal. Donc le multipartisme intégral a permis à n'importe qui de créer un parti politique. Ce ne sont plus des partis politiques, mais plutôt des GIE tout en sachant qu'ils ne peuvent même pas mobiliser leur propre femme. Finalement au Sénégal nous nous retrouvons avec plus de trois cents partis politiques.

Et selon mes sources d'informations, deux autres partis politiques viennent d'être créés tout récemment : il s'agit du parti de Samuel SARR et celui de Aguibou SOUMARE. Parmi tous ces partis politiques, les 90% ne prennent jamais part aux élections. Quand il y a des élections, ces partis viennent négocier avec les partis les plus représentatifs pour former des coalitions. Alors, dans cette condition-là, qu'est-ce qu'il faut faire pour financer les partis politiques ? Avec le président Abdoulaye WADE, les gens avaient déjà commencé à réfléchir par rapport à ça. Il faut donc mettre des garde-fous, c'est-à-dire, faire une espèce de nettoyage et se retrouver avec le minimum de partis politiques représentatifs pour pouvoir prendre les biens de l'État et mettre ça à leur disposition. Sinon avec plus de trois cents partis politiques, comment tu vas les rémunérer ? Donc les gens étaient en train de réfléchir sur les conditions de financement de ces partis politiques ; c'est-à-dire qu'est-ce qu'il faut faire ? Quels critères les partis doivent-ils remplir pour pouvoir bénéficier de cette subvention-là ? Mais jusqu'à présent, les gens ne se sont pas mis

¹¹⁶¹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

*d'accord sur cela, c'est ce qui fait qu'effectivement, ce qui se passe dans d'autres pays comme le Mali n'est pas encore effectif ici au Sénégal ».*¹¹⁶²

Toujours au sujet la rationalisation, les organisations de la société civile ne sont pas restées en marge. C'est pourquoi, comme le montre cet extrait d'entretien ci-dessous, la RADDHO rejoint ces deux partis politiques précédemment cités en partageant sans ambiguïté leur point de vue :

*« Avec l'arrivée du président Abdoulaye WADE au pouvoir, nous avons connu une prolifération des partis au Sénégal. C'est pourquoi, quand il quittait le pouvoir on avait presque cent soixante-dix (170) voire deux cents (200) partis politiques au Sénégal. Et actuellement, on nous dit qu'il y a plus de trois cents partis politiques au Sénégal. Pourtant, les conclusions des assises nationales ont recommandé le financement public et la rationalisation des partis politiques au Sénégal. C'est pourquoi, je pense qu'on doit rationaliser les partis politiques au Sénégal d'abord, avant de parler de financement public. Dans un pays où il y a plus de trois cents partis politiques, comment l'État pourra les financer ? Sous quels critères, sur quelles bases ? Il y a des partis politiques qui sont officiellement créés au Sénégal mais qui n'ont même pas un siège ! Il y a des partis politiques ici au Sénégal que l'on appelle 'partis-cabine-téléphonique', c'est-à-dire des partis qui n'ont ni siège encore moins de militants et sympathisants et dirigés par les seuls membres de famille de leur dirigeant ».*¹¹⁶³ Ces différents propos d'acteurs prouvent à suffisance qu'au Sénégal, il existe un nombre important de partis politiques. Et sur cette question de 'pléthore' des partis politiques, certains acteurs que nous avons rencontrés estiment que le ministère de l'intérieur manque de rigueur dans la délivrance du récépissé. En d'autres termes, la procédure de création des partis politiques au Sénégal manque de rigueur, justifiant ainsi, l'existence de plus de trois cents formations partisans. Et selon ce cadre de l'AFP, il n'y a quasiment aucune entrave dans le processus de création des partis politiques, comme le précise cet extrait d'entretien : **Question :** Quelle appréciation faites-vous sur la procédure de création des partis politiques au Sénégal ? Est-elle ou non rigoureuse selon vous ? **Réponse :** *« Ici c'est trop simple. On ne te demande presque rien. Tu as besoin d'un parti politique, ton casier judiciaire est pris comme ça. C'est un petit dossier administratif plus, maintenant, les PV de réunion que les gens peuvent trafiquer même. Bon, à la fin, vraiment, ça n'a pas de complication. C'est ça qui a fait que, on est en face quand*

¹¹⁶² Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹¹⁶³ Extrait d'entretien du 18/12/2018 avec le chargé de l'information scientifique de la RADDHO (A. DIALLO), à Dakar, au siège de l'institution.

*même d'une pléthore de partis politiques. Un pays qui est démocratique et qui a commencé à voter depuis 1792, alors donc, de cette époque à maintenant, il n'y a pas eu d'entrave sur la naissance d'un parti politique au Sénégal. Il n'y a eu qu'une petite parenthèse en 1960 et 1974. Dès lors c'est le multipartisme intégral, et qui veut créer n'a qu'à créer. Et cela a donné naissance à cette situation que nous connaissons aujourd'hui. Donc les conditions de création ne sont pas du tout rigoureuses ».*¹¹⁶⁴ D'autres partis politiques ont aussi indexé leur doigt accusateur sur ce manque de rigueur dans la procédure de création des partis politiques au Sénégal, même s'il n'est pas opportun de l'énumérer tous ici.¹¹⁶⁵ Mais eu égard à ces différents constats sur la rationalisation des partis politiques et le manque de rigueur dans leur processus de création, la question qui se pose inévitablement ici est celle de savoir s'il existe un rapport direct entre ces différents aspects (rationalisation et manque de rigueur dans le processus de création) précités et le financement public des partis politiques. Et de notre point de vue, ni la question de la rationalisation, encore moins celle relative au nombre des partis politiques, ne peut constituer un obstacle au processus d'instauration du financement public partisan au Sénégal. Cela va sans dire qu'il n'existe pas un rapport direct entre le financement des partis politiques et la rationalisation d'une part ; et d'autre part entre ce dernier et le manque de rigueur précédemment souligné. Parce que la rationalisation des partis politiques et la rigueur dans le processus de leur création sont des exigences dont l'exécution apporte des solutions plus dans la limitation et dans la gestion des nombres des partis politiques que dans la légitimation ou dans la définition des règles d'octroi d'une aide publique aux partis politiques.

Par contre l'efficacité d'un système de financement se mesure d'abord, en principe, par la légitimité et la pertinence des critères d'éligibilité et d'octroi du fonds. Elle se mesure ensuite et surtout par l'efficacité des organes de contrôle et de sanction. Pourtant ni la rationalisation encore moins la question de rigueur, n'a un impact significatif sur ces différents aspects.

Dès lors, sous réserve d'une analyse plus poussée, les arguments selon lesquels la rationalisation et conséquemment le manque de rigueur dans le processus de création des partis politiques sont

¹¹⁶⁴ Extrait d'entretien du 02/08/2018 avec monsieur Marcel N'DIAYE, Secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP, au siège du parti à Dakar, quartier Liberté.

¹¹⁶⁵ C'est le cas du parti BOK GIS GIS qui reconnaît le manque de rigueur dans la procédure de création des partis politiques en ces termes : « Mais comme il n'y a pas de contrôle, chacun se lève avec ses femmes et ses enfants pour créer son parti politique. Si la loi était plus rigoureusement appliquée, certainement on n'en arriverait pas à la pléthore des partis politiques au Sénégal », extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

des conditions *sine qua non* pour l'instauration du financement public partisan au Sénégal s'avèrent contestables voire, discutables. Dans tous les pays où il existe le financement public des partis politiques, les législateurs ne se sont pas trop souciés du nombre des partis politiques officiellement créés. Au contraire, ils se sont plutôt appesantis sur la qualité du texte qui régit le système du financement, notamment les critères d'octroi, d'éligibilité sans oublier les moyens de contrôle et de sanction. Cela sous-entend aussi que, les citoyens qui pensent également que l'aide publique partisane, une fois instaurée au Sénégal, serait partagée entre tous les partis politiques officiellement créés seront déçus car il n'en sera pas question. Parce que dans tous les pays soucieux de leur vitalité démocratique, l'aide publique est accordée aux partis politiques sur la base des critères préétablis. Ainsi, quel que soit le nombre de partis politiques existant dans le pays, seuls ceux qui parviendront à répondre à ces critères préétablis, auront droit à l'aide publique. De même, les citoyens qui estiment que le système de parrainage qui vient d'être instauré dans le système électoral sénégalais marque le début de la rationalisation des partis politiques au Sénégal, ne seront pas à l'abri de la déception non plus. Parce que, comme l'ont confirmé certains universitaires sénégalais, ce système de parrainage n'a quasiment aucun rapport direct avec la rationalisation des partis politiques au Sénégal. Et par conséquent, son lien avec le financement public direct des partis politiques reste difficile à établir. Ce postulat a été confirmé par le Pr Ismaïla Madior FALL lors de l'entretien qu'il nous a accordé en 2020 à Dakar :

Question : Le parrainage est-il une réponse à la rationalisation des partis politiques sénégalais ?

Réponse : « Non ; le parrainage a pour objectif de rationaliser les candidatures et non les partis politiques. Parce que les candidatures coûtent cher d'où le parrainage ». ¹¹⁶⁶

Le Pr Demba SY, toujours sur la même question, ne trouve pas non plus de rapport entre le parrainage et le financement des partis politiques. Pour cet universitaire également, le parrainage cherche à rationaliser les candidatures aux élections et non à encadrer un quelconque financement public des partis politiques. L'extrait de notre entretien, ci-dessous, nous en dit plus :

Question : Existe-t-il un rapport entre le système de parrainage et l'instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal ? **Réponse :** « Il n'y a pas de liens directs entre eux. Le parrainage, ça sert à rationaliser simplement la participation électorale. S'il y a beaucoup de partis politiques, il va y avoir des difficultés à gérer le scrutin. Parce qu'on l'a vu ; lors des élections législatives, il y avait 47 listes sans compter les listes qui ont été invalidées. C'est

¹¹⁶⁶ Extrait d'entretien du 10/01/2020 avec le Pr Ismaïla Madior FALL au quartier-Plateau, Dakar.

compliqué, surtout qu'au Sénégal on n'a pas le bulletin unique ; on a les bulletins individuels. Donc là, c'est le problème de la pléthore et le parrainage intervient pour lutter contre la pléthore des listes. Donc maintenant, si vous voulez obtenir un candidat, il faut obtenir au moins soixante-cinq mille (65 000) voix. Donc ce parrainage empêche la prolifération des candidatures. Ça c'est son objectif et il n'est pas directement lié au financement des partis politiques».¹¹⁶⁷ Si ces deux universitaires s'accordent à mettre en exergue la cherté des candidatures au Sénégal, ce constat a, de notre point de vue, tout son sens en termes de pertinence. En d'autres termes, l'organisation d'une élection, quelle que soit sa nature, devient de plus en plus chère dans les pays de la sous-région en général, et au Sénégal en particulier. C'est, au moins, ce qui ressort de nos enquêtes réalisées au niveau de la Direction Générale des Élections (DGE) à Dakar, avec non seulement le Chef de Division de la Législation, de la Documentation et des Archives mais également le Chargé des Finances de ladite structure. Le Chef de Division, de la Législation, de la Documentation et des Archives de la DGE estime aussi, comme les universitaires, que la rationalisation des candidatures au Sénégal s'avère nécessaire du fait de l'incidence financière qu'engendre chaque candidat pour chaque type d'élection. Les propres ci-dessous sont plus illustratifs : « *La confection des cartes d'électeur, l'impression des bulletins de vote..., tout est à la charge de l'État du Sénégal. S'il y a six millions d'électeurs au Sénégal par exemple, chaque candidat aura droit à six millions de bulletins de vote. Ensuite, l'État augmente 10% de marge, ce qui revient à imprimer cent-mille bulletins supplémentaires au nom de chaque candidat. Parce que, les bulletins de certains candidats peuvent se perdre avant le jour de l'élection. Donc l'organisation des élections coûte trop cher à l'État, d'où la nécessité de rationaliser les candidatures ; surtout quand on sait que le Sénégal n'accepte pas le financement de ses élections par des partenaires comme l'Union Européenne par exemple* ».¹¹⁶⁸ Son collègue en charge des finances aborde dans le même sens également mais avec plus de chiffres : **Question :** Avez-vous une idée sur le coût des organisations des différentes élections (présidentielles, législatives, départementales et communales) au Sénégal ? **Réponse :** « *D'abord pour ce qui est des coûts, vous conviendrez avec moi qu'on ne puisse pas vous donner tous les chiffres parce que, vous le savez, le chiffre c'est souvent quelque chose de tabou. Donc nous ne sommes pas en mesure de vous donner toutes les*

¹¹⁶⁷ Extrait d'entretien du 21 novembre 2018 avec le Professeur Demba SY à l'UCAD (Faculté de Droit), dans son bureau, Dakar.

¹¹⁶⁸ Extrait d'entretien du 09/08/2018 avec le Chef de Division, de la Législation, de la Documentation et des Archives de la DGE (M. DIALLO), à la Médina, Cité Police, Dakar.

*données relatives aux élections pour des raisons que je viens d'évoquer. Vous savez au Sénégal, on a les présidentielles, les législatives, les départementales et les communales. Si nous prenons les élections législatives de 2017, le coût global tournait autour de seize milliards environ. Les locales de 2014 ont coûté douze milliards. En 2012, on avait également les présidentielles et les législatives. Quand on a deux scrutins en même temps en général, les matériels utilisés pour la première élection sont réutilisés pour la seconde. Et le coût va changer en ce moment. C'est pourquoi, le montant global tournait autour de dix milliards pour les deux scrutins. En 2009, nous avions les élections locales qui ont coûté cinq milliards environ à l'État du Sénégal. En 2007, il y avait les présidentielles qui ont coûté dix milliards à l'État, et les législatives - toujours en 2007 - six milliards. De façon générale, les élections au Sénégal, qu'elles soient les présidentielles, législatives, départementales ou communales, coûtent en moyenne huit milliards à l'État. Je dois préciser également que, seul l'État du Sénégal prend en charge l'ensemble des dépenses électorales. L'impression des bulletins, plus ce qu'on appelle les documents électoraux, les documents de propagande..., tout ça-là c'est pris en charge par l'État. Ces impressions à elles seules, coûtent cinq à six milliards environ à l'État. Les locales c'est en général plus cher. Et tout dépend du nombre de bulletins. Les locales passées, on avait quarante-sept listes et c'était inédit. Plus on a de listes, plus c'est cher. Une seule liste nous coûte cent-cinquante millions environ. C'est pourquoi, le financement public des partis politique n'aura pas de sens si nous restons avec ces trois cents partis politiques dans le pays. Il faut donc les rationaliser avant de les financer ».*¹¹⁶⁹

Ces différents propos d'acteur mettent en exergue le sens de la rationalisation des partis politiques et son bienfondé ; écartant ainsi toute confusion entre ladite rationalisation et le financement public des partis. Nous sommes certes conscients que l'existence de trois cents partis politiques dans un pays comme le Sénégal pose question. Car cela est loin d'être un indicateur fiable de la vitalité démocratique du pays, comme le souligne le Pr El Hadji MBODJ dans la préface de l'ouvrage de monsieur El Hadji Omar DIOP : « En analysant le cadre juridique des partis politiques, M. DIOP passe en revue les règles qui président à la création des partis politiques mettant en lumière cette tare du système partisan sénégalais : la permissivité de la législation sur les partis politiques dont l'effet pervers est de nos jours, une croissance exponentielle des partis qui nuit à la démocratie, dès lorsqu'elle ne contribue pas à rendre plus visible le jeu politique. La controverse sur la

¹¹⁶⁹ Extrait d'entretien du 14/08/2018 avec le Chargé des finances de la DGE, à la Médina, Cité Police, Dakar.

*limitation du nombre des partis politiques est récurrente dans les nouvelles démocraties africaines où la vitalité démocratique semble se jauger à l'aune du nombre des formations politiques. Il reste que sur ce point, la relation quantitative n'est pas déterminante car le jeu du marché politique peut réguler le nombre des partis politiques et, de surcroît, historiquement le nombre des partis n'a nullement affecté l'accaparement du pouvoir d'État par le parti socialiste (PS) d'abord et le Parti Démocratique Sénégalais (PDS) ensuite, d'autant que nombre de ces partis ne prennent souvent pas part aux compétitions électorales ».*¹¹⁷⁰

Et beaucoup de reproches sont formulés contre le ministère de l'Intérieur, l'incriminant d'avoir allégé la procédure de création des partis politiques au Sénégal. C'est le cas, parmi tant d'autres, du chargé de communication du parti BOK GIS GIS : « *Mais comme il n'y a pas de contrôle, chacun se lève avec ses femmes et ses enfants pour créer son parti politique. Si la loi était plus rigoureusement appliquée, certainement, on n'en arriverait pas à la pléthore des partis politiques au Sénégal* ». ¹¹⁷¹ Mais il faut reconnaître aussi que ce type de reproche n'a pas de fondement solide. Parce que le ministère de la tutelle n'a pas d'autre marge de manœuvre que d'appliquer le texte existant en la matière. Et le cadre normatif actuel au Sénégal ne permet pas au ministère de l'intérieur de refuser la délivrance du récépissé à tout groupe de citoyen sénégalais qui le demande après avoir respecté toutes les voies et procédures. Cela est la résultante de la révision constitutionnelle de 1981. Parce que dans le cadre de l'approfondissement de la démocratie multipartisane au Sénégal, la loi n°81-16 du 6 mai 1981 portant révision constitutionnelle, a instauré le multipartisme intégral au Sénégal. Dès cette date, la permission est donnée à tout groupe de citoyens sénégalais, de créer son parti politique conformément aux textes en vigueur. Le ministère de l'intérieur ne fait alors qu'exécuter cette réglementation. C'est pourquoi, depuis 1981, le nombre des partis politiques sénégalais est allé *crescendo*. Ainsi dès la fin de l'année 1981, le nombre des partis politiques est passé de 4 à 7. A la veille des élections générales de 1983, le ministère de l'Intérieur avait déjà reconnu 8 partis politiques. En 2000, 18 partis politiques ont vu le jour et 09 autres en 2001. Entre 2005 et 2007, 37 partis politiques ont été officiellement reconnus dont 11 en 2005 et 05 en 2006. Rien que pour l'année 2007, il y a eu la création de 27 nouveaux

¹¹⁷⁰ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p. 12.

¹¹⁷¹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

partis politiques. Durant le premier semestre de 2008, 20 autres partis ont été officiellement créés. En début 2012, le Sénégal comptait officiellement 173 partis politiques.¹¹⁷²

Et le 04 janvier 2019, lors de notre passage au ministère de l'Intérieur, le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative précisait qu'il y a 310 partis politiques officiellement reconnus par l'État du Sénégal.¹¹⁷³ Cette date du 04 janvier 2019 a été la meilleure occasion pour nous de demander à l'une des personnalités les plus habilitées à répondre à nos questions au ministère de l'intérieur, de nous expliquer objectivement les procédures et les différentes étapes à suivre dans le processus de création d'un parti politique au Sénégal. Et sa réponse, si longue soit-elle, montre davantage que le ministère n'a pas d'autres marges de manœuvre que d'appliquer le texte. Voici l'extrait de son entretien ci-dessous : **Question :** Quelle est la procédure légale à suivre par un citoyen sénégalais qui souhaite créer un parti politique ? **Réponse :** « *Ce qu'il faut dire à ce niveau est qu'un parti politique est une association d'abord ; ce qui veut dire qu'il relève du régime de la liberté. Donc l'intéressé doit faire une simple déclaration. Le principe est que tout sénégalais ou tout groupe de sénégalais, parce que pour constituer une association il faut au moins deux personnes, peut créer un parti politique. En pratique, comment ça s'est passé ? Vous tenez une assemblée générale ou assemblée générale constitutive au cours de laquelle vous décidez la création du parti politique. Préalablement à ça, normalement le parti aura déjà élaboré ses statuts et éventuellement son règlement intérieur. Mais ici, on n'exige pas le règlement intérieur puisqu'il concerne les questions internes du parti. Et à l'occasion de cette assemblée, les différents membres fondateurs adoptent les statuts. Les statuts doivent faire sortir un certain nombre d'éléments sur lesquels on va discuter après. Ensuite les responsables établissent un procès-verbal. Et ce procès-verbal doit faire ressortir des mentions relatives à la dénomination de l'association. Donc les responsables transmettent les statuts (deux exemplaires) et le procès-verbal au Ministère de l'Intérieur. Sur l'original des statuts, on leur demande d'apposer un timbre fiscal de mille francs (1000F CFA), mais sur la copie il n'y a pas de timbre. La délivrance du récépissé est gratuite mais l'achat du timbre est obligatoire car le droit d'enregistrement l'oblige. Pour le procès-verbal, on dépose quatre exemplaires.*

¹¹⁷² Voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, Op. Cit., p.138 à 139.

¹¹⁷³ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

Ces quatre exemplaires doivent être accompagnés de la liste des membres ayant assisté à l'assemblée. Il faut préciser également que le procès-verbal doit être signé par le président et le secrétaire de séance. Donc il y a les statuts qu'il faut déposer en deux exemplaires, le procès-verbal de l'assemblée générale constitutive en quatre exemplaires, il y a également une liste des membres - fondateurs qui est différente de la liste de présence de l'assemblée constitutive- qu'il faut déposer aussi en quatre exemplaires. Après tout ça, il y a les copies de pièce d'identité des principaux responsables tels que le président, le secrétaire général, trésorier général qu'il faut fournir. Il y a enfin le casier judiciaire de chacun d'entre eux. Donc ce sont les pièces qu'on demande. Une fois que vous avez réuni tout ça, vous les déposez au niveau de la préfecture de votre siège. Après il y a un certain nombre de formalités que le préfet doit remplir puis il examine le dossier. C'est-à-dire qu'il vérifie si les pièces sont régulières, si les statuts sont bien faits, si le procès-verbal est correct etc. Ensuite le dossier est transmis aux forces de sécurité pour procéder à une enquête de moralité. Ça dépend du ressort territorial. Donc ça peut être la police comme la gendarmerie. Parce que, pour être responsable d'un parti politique, il faut être exempt de certains reproches. Et les principaux responsables, président, trésorier général..., vont être entendus par les services de sécurité. Qui, par la suite, vont dresser un procès-verbal qu'ils vont joindre au dossier. Ensuite ils vont retourner le dossier au préfet. Si tout est OK jusque-là, le préfet transmet le dossier au gouverneur de région. Bon, initialement, la déclaration est adressée au ministre de l'Intérieur. Mais comme on dépose par voie hiérarchique, donc ça suit le canal. Si le dossier arrive chez le gouverneur, il va, lui aussi, procéder à un contrôle également, pour voir si les pièces qui lui sont présentées sont correctes. Si tout est OK à son niveau, il transmet le dossier maintenant au ministre de l'Intérieur. Et une fois au ministère, on l'impute à la Direction générale de l'Administration territoriale.¹¹⁷⁴ Ensuite ça vient au Directeur avant d'arriver ici à la Division des Libertés associatives, qui est ce bureau où nous nous trouvons actuellement, et qui se charge du traitement approfondi du dossier.

Question : Quand le dossier arrive ici à la Division des Libertés associatives, quels sont les aspects sur lesquels vous vous appesantissez pour valider ou invalider un dossier ? **Réponse :** Il faut dire que quand le dossier nous parvient, on procède à une étude approfondie. Parce que sur la base des textes, on revérifie tout, absolument tout. Parfois on rencontre des problèmes sur le

¹¹⁷⁴ Au niveau du ministère de l'Intérieur nous avons trois grandes directions générales : il y a la Direction Générale de la Police nationale, il y a la Direction Générale de l'Administration Territoriale ainsi que celle des élections.

circuit, parfois les documents sont mal rédigés, parfois on voit que les statuts du parti ne sont pas bien structurés, parfois on constate des problèmes relatifs à la définition des conditions de réunions des assemblées. Parce que certaines décisions au sein des partis ne peuvent être prises que par les assemblées. Donc si nous voyons ces incorrections dans un dossier, nous faisons en sorte que des corrections soient apportées au dossier avant de poursuivre la procédure. Parfois il y a des pièces qui peuvent manquer. Dans tous les cas, on a deux solutions : si ce n'est pas un manquement substantiel, on peut directement appeler le responsable pour lui expliquer ce qu'il faut compléter, ce qu'il faut changer. Si c'est quelque chose de sérieux, on retourne le dossier en faisant un projet de lettre de retour signée par le ministre. Et on retourne le dossier au gouverneur. Et au cas échéant, il va retourner au préfet qui va contacter les responsables du dossier qui viendront faire le correctif. Après le dossier refait le chemin inverse pour arriver chez nous.

Question : Et le récépissé, quel est le service qui le délivre ? **Réponse :** « *C'est notre Division qui prépare juste un projet de récépissé qui est soumis à la signature du ministre* ». ¹¹⁷⁵

Eu égard à tous ces constats, si le nombre de partis politiques existants au Sénégal est jugé pléthorique, le responsable de cette pléthore est loin d'être le ministère de l'Intérieur (contrairement aux points de vue de certains acteurs rencontrés) mais plutôt les textes qui ont trait à cette question partisane. Et la solution de ladite pléthore ne peut provenir que du côté de ces mêmes textes. ¹¹⁷⁶ C'est dans cet ordre d'idée que le Pr Ismaïla Madior FALL précisait qu'il « [...] convient de reformer profondément la législation sur les partis politiques en vue de définir des critères pour la formation et le fonctionnement des partis. Ces critères doivent privilégier la représentativité des partis politiques sur l'ensemble du territoire, leur participation régulière aux élections et l'obligation de prendre part à toutes les élections ». ¹¹⁷⁷

En définitive, considérer la rationalisation des partis politiques comme la condition sine qua none pour l'instauration du financement public partisan au Sénégal, c'est ignorer la dimension compétitive que requiert ce type de financement. En fait, le Professeur propose que les partis politiques intéressés par l'aide publique soient compétitifs afin de répondre aux conditions préalablement établies. Si la rationalisation n'est donc pas un obstacle dans le processus

¹¹⁷⁵ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

¹¹⁷⁶ Sur la question de l'inflation du nombre des partis politiques, voir Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, *Op. Cit.*, pp.138-139.

¹¹⁷⁷ Ismaïla Madior FALL, *Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme*, *Op. Cit.*, p.14.

d'institutionnalisation du financement partisan, la mauvaise volonté des partis politiques de l'opposition est loin d'être innocente, à en croire l'analyste El Hadji Omar DIOP. Et cet extrait d'entretien nous en dit plus : **Question** : Pourquoi selon vous, le financement public direct des partis politiques n'existe toujours pas au Sénégal ? **Réponse** : « *Ce sont les partis de l'opposition qui n'en veulent pas. Parce qu'ils craignent qu'en cas de l'instauration du financement public, le parti au pouvoir serait exempt de tout contrôle. Et les seuls partis qui seront contrôlés seront ceux de l'opposition ; d'où leur crainte* ». ¹¹⁷⁸ Si jusque-là, en 2020, le Sénégal n'a pas institutionnalisé le financement public partisan, cela n'est pas sans incidences sur l'échiquier politique du pays.

¹¹⁷⁸ Extrait d'entretien du 08/01/2018 avec Elhadji Oumar DIOP (universitaire) à l'UCAD, faculté des sciences juridiques et politiques, Dakar.

Chapitre II : Les incidences du manque de système de financement public sur l'espace politique sénégalais

Lorsque les textes sont respectés, l'existence d'un système de financement public partisan dans un pays est un gage de la moralisation de l'espace politique et de l'égalité de chances et de moyens d'action entre les formations politiques. Mais le contraire pourrait pousser les formations politiques vers des pratiques nébuleuses ; contrariant ainsi les directives de la démocratie telles que l'égalité de chances, ou l'assainissement de l'espace politique. Parce que, comme le disait le Professeur El Hadji MBODJ, « *les principes et valeurs sur lesquels repose la démocratie ne peuvent prospérer sans un encadrement juridique préétabli* ». ¹¹⁷⁹ Le Sénégal, après plusieurs années de discussions sur l'instauration d'un système de financement public des partis politiques, tarde à arriver à une proposition concluante ; laissant ainsi aux partis politiques et aux candidats indépendants, la porte du financement illégal grandement ouverte. La loi de 1981 (modifiée en 1989) relative aux partis politiques sénégalais, connaît deux problèmes majeurs.

Elle est d'abord lacunaire car, ne comportant que six articles, cette loi n'encadre pas tous les aspects liés aux partis politiques (libéralité...). Sur la question, le Professeur El Hadji MBODJ va plus loin : « *la loi du 06 mai 1981 relative aux partis politiques se caractérise en outre par son austérité tant dans sa forme que son contenu. Sur le plan formel, la loi n'est pas structurée en titres ou chapitres et ne comprend que 6 articles brièvement rédigés. Dans le fonds, elle est lacunaire car ne détermine pas la vocation du parti politique, n'insiste pas sur ses droits et obligations, et est très évasive en ce qui concerne ses méthodes de financement* ». ¹¹⁸⁰

Ensuite, elle n'arrive pas à s'imposer à la classe politique et aux autorités politiques sénégalaises. C'est pourquoi son efficacité reste toujours compromise dans l'espace politique sénégalais. La conséquence de cet état de fait se manifeste par une revalorisation déguisée de financement occulte par les partis politiques, du moins certains d'entre eux. Sur la notion du financement occulte, il faut préciser que les différents acteurs concernés par la question du financement partisan n'ont pas la même définition consensuelle. Il y a une catégorie d'acteurs qui estiment qu'il est impossible de parler de financement occulte au Sénégal du fait qu'il n'y existe pas un système de financement. En d'autres termes, toujours selon cette catégorie d'acteurs, dès lors que l'État n'accorde pas

¹¹⁷⁹ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.1.

¹¹⁸⁰ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p.37.

officiellement de subsides aux partis politiques sénégalais, la question de financement occulte ne doit pas se poser dans ce pays. Telle est par exemple la position du Pr El Hadji MBODJ comme le prouve le propos ci-dessous : « *Il n'y a pas, contrairement au Mali, un système de financement public des partis politiques au Sénégal, il n'y a pas une législation en la matière au Sénégal. Au Mali on peut parler d'un financement occulte, celle qui est opérée en marge de la loi. Par contre au Sénégal, je l'ai dit à maintes reprises, il n'y a pas de financement occulte. Parce que, pour qu'il y ait financement occulte il faut d'abord qu'il y ait un financement officiel. Et il n'y a pas de financement officiel au Sénégal. Ce qui fait que, comme je l'ai dit également, le Mali est en avance* ». ¹¹⁸¹

Par contre, d'autres acteurs, toujours sur la notion du financement occulte, pensent qu'il en est bien question au Sénégal, même si les partis politiques ne bénéficient pas de la part de l'État, de l'aide publique officielle. Ce point de vue est partagé par beaucoup de responsables de partis politiques que nous avons rencontrés au cours de nos entretiens à Dakar, comme le prouve cet extrait d'entretien : **Question** : Quelles sont les limites du mode de financement des partis politiques au Sénégal ? **Réponse** : « *Comme limite, le mode de financement n'est pas encadré et cela laisse une opacité réelle. Parce que rares sont les partis politiques qui font leur compte, rapport pour l'envoyer au Ministère de l'Intérieur. Cela est un vrai problème pour nos partis politiques sénégalais. Il y a trop de nébuleuses, parfois même on soupçonne les leaders politiques de capter des fonds occultes pour financer leurs activités partisans. Et cela est certainement dû à l'absence de contrôle mais surtout d'appui de la part de l'État, comme c'est le cas au Mali. Au Sénégal, l'État ne participe pas au financement des partis politiques, ce qui est une aberration pour moi et qui doit être corrigé. Mais autant nous réclamons le financement public des partis politiques par l'État, autant il doit surveiller l'utilisation des fonds alloués aux partis politiques. Parce que très souvent nous constatons des trains de vie de certains partis politiques qui, réellement nous étonnent. Voilà quelques éléments que l'État doit corriger avec un état plus regardant, avec un système de contrôle plus rigoureux* ». ¹¹⁸² Le président de PDCR d'ajouter : « *Et mieux, comme l'État ne finance pas les partis politiques au Sénégal, il est difficile que l'État nous demande de respecter la loi. Le manque de financement public des partis politiques au*

¹¹⁸¹ Extrait d'entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec El hadji MBODJ, au quartier Sacré Cœur de Dakar.

¹¹⁸² Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

*Sénégal expose le pays aux financements occultes. Et l'affaire Lamine DIACK en est un exemple. Il n'y a pas très longtemps, au niveau de la LD/MPT, le secrétaire général a clairement fait comprendre aux sénégalais qu'il recevait du pouvoir, quatre millions de franc CFA par mois pour son parti. En cas de financement occulte aussi, si votre parti politique est du côté du pouvoir, vous n'aurez aucun problème car il vous défendrait jusqu'au bout. Mais les petits partis comme le nôtre qui ne constituent aucune menace pour le parti au pouvoir ont moins de problèmes aussi ».*¹¹⁸³

Partant de ces constats, nous pouvons, sans risque d'être démenti, postuler qu'il est admis de parler de financement occulte des partis politiques au Sénégal quoiqu'aucune aide publique directe ne leur ait accordée. Pour la réalisation de cette étude, la seconde thèse nous sert de référence. Dans tous les cas de figure, les conséquences de l'absence du système de financement public des partis politiques au Sénégal sont perceptibles à plusieurs niveaux de la vie politique du pays. Dans un premier temps, nous constatons de plus en plus une libéralisation du mode de financement des partis politiques (*Section I*). Il y a ensuite la question du financement occulte qui est en plein essor (*Section II*) au Sénégal, à telle enseigne que si l'on n'y prend garde, l'enracinement de la démocratie en pâtira.

Section I : La libéralisation du mode de financement actuel des partis politiques sénégalais

Avant tout propos, une analyse approfondie de cet extrait d'entretien d'un leader partisan nous permet d'avoir une idée sur l'impact du manque de financement public partisan au Sénégal et sur la moralisation de son espace politique : **Question** : L'absence du financement public des partis politiques au Sénégal vous pose-t-elle un problème ? **Réponse** : « Ça nous pose problème. Si vous partez, par exemple, dans des négociations politiques, on vous dit : si vous êtes avec le président de la République, il va soutenir votre parti politique, il va vous soutenir personnellement, il va même vous donner un poste politique quelque part. Cela veut dire que si vous n'êtes pas avec le président, vous n'aurez rien. Et comme les partis politiques n'ont pas assez de moyens, ils sont très souvent obligés d'être avec le président pour bénéficier de ses avantages. C'est pourquoi d'ailleurs, lors du Cadre de concertation, certains partis politiques se sont retirés tout simplement parce qu'il y avait une corruption visible dans ce sens. Et mieux, comme l'État ne finance pas les partis politiques au Sénégal, il est difficile que l'État nous demande de respecter la loi.

¹¹⁸³ Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

*Le manque de financement public des partis politiques au Sénégal expose le pays aux financements occultes. Et l'affaire Lamine DIACK en est un exemple. Il n'y a pas très long temps, au niveau de la LD/MPT, le secrétaire général a clairement fait comprendre aux sénégalais qu'il recevait du pouvoir¹¹⁸⁴, quatre million de franc CFA par mois pour son parti. En cas de financement occulte aussi, si votre parti politique est du côté du pouvoir, vous n'aurez aucun problème car il vous défendrait jusqu'au bout. Mais les petits partis comme le nôtre qui ne constituent aucune menace pour le parti au pouvoir ont moins de problèmes aussi ».*¹¹⁸⁵

L'inefficacité de la loi n°81-17 du 06 mai 1981, modifiée en 1989, relative aux partis politiques sénégalais, est un secret de polichinelle dans l'échiquier politique sénégalais. La maîtrise des sources de financement des partis politiques qui constituent un élément très délicat et déterminant dans la gestion efficace du financement des partis politiques, échappe de plus en plus aux contrôles des autorités compétentes du pays. Profitant de cet état de fait, les partis politiques se financent dans une condition de plus en plus libéralisée, en violation flagrante des textes en vigueur ; et tout cela, au grand dam surtout de l'inertie des organes de sanction. Le manque de réaction des organes de sanction n'est pas innocent, car il a contribué efficacement à la libéralisation de l'espace de financement des partis politiques sénégalais. C'est pourquoi, les acteurs de la société civile sénégalaise comme d'autres analystes, sans oublier certains responsables de partis politiques, pointent toujours un doigt accusateur sur la flexibilité et le manque de sanctions de la part des organes de sanction : « *dans la pratique, aucun parti politique n'a fait l'objet de dissolution et, pourtant, les dispositions de la loi ne sont pas toujours respectées* ».

¹¹⁸⁶

Dans tous les cas de figure, le financement occulte est une réalité comme le précise cet extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Comment se fait le contrôle des sources de financement au Sénégal ? **Réponse :** « *Comme l'État ne donne rien, il n'a pas le droit de nous contrôler* ».

¹¹⁸⁷

Question : Cela veut dire qu'un parti politique sénégalais peut se faire financer par n'importe qui ? **Réponse :** « *C'est ça le danger..., c'est ça le danger. Tu vas trouver l'argent là où tu veux, c'est à peu près comme ça. Chacun se débrouille avec les moyens de bord, d'autres le font sainement,*

¹¹⁸⁴ Il s'agit ici du pouvoir du Président Macky SALL qui est au pouvoir depuis 2012.

¹¹⁸⁵ Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

¹¹⁸⁶ REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p. 37.

¹¹⁸⁷ Extrait d'entretien du 02/08/2018 avec M. N'DIAYE, Secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP, au siège du parti à Dakar, quartier Liberté.

*d'autres le font moins sainement ».*¹¹⁸⁸

Ainsi, sans avoir aucune pression de contrôle et de sanction sur eux, les partis politiques sénégalais ont quasiment la liberté de se financer avec des ressources de leur choix, sans se préoccuper souvent de faire le distinguo entre celles qui sont légales et celles qui ne le sont pas. D'autres leaders de partis vont plus loin en affirmant que l'État n'a pas le droit de jeter un regard sur leur stratégie de mobilisation de ressources dans la mesure où il ne leur accorde aucun subside en termes d'aide publique. L'extrait de notre entretien avec un cadre du parti AFP étaye bien ce passage : **Question** : Actuellement au Sénégal, comment le contrôle sur le financement des politiques est-il exercé ? **Réponse** : *Non, non..., ils n'ont pas le droit de nous contrôler ; puisqu'ils ne nous donnent rien. Ils n'ont pas le droit de nous contrôler !* »¹¹⁸⁹ Ce point de vue est fortement partagé par d'autres leaders partisans comme le précise cet extrait d'entretien : « ...et mieux, comme l'État ne finance pas les partis politiques au Sénégal, il est difficile que l'État nous demande de respecter la loi. Le manque de financement public des partis politiques au Sénégal expose le pays aux financements occultes ».¹¹⁹⁰ Au cours de nos entretiens avec eux, beaucoup d'autres partis politiques nous ont livré les mêmes réactions en répondant au même type de question. Même si ces propos d'acteurs sont dépourvus de tout sens légal car, contredisant frontalement la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989), l'inertie des organes de contrôle et de sanction les fait prévaloir. Et du coup, ce point de vue reste plus que jamais légitime dans l'espace politique sénégalais. Il est non seulement légitime et donc partagé par un nombre important de partis politiques sénégalais, mais aussi et surtout mis en application à cause du laxisme des organes de sanction. Dès lors, la libéralisation du mode de financement actuel des partis politiques sénégalais n'est plus une chose à démontrer mais plutôt à combattre. Et du haut de nos entretiens et recherches documentaires, nous sommes en mesure de préciser que cette libéralisation relative aux sources de financement des partis politiques s'explique d'une part, par l'éloignement des organes de contrôle des pratiques illégales des partis politiques qui se font sur le terrain (*Paragraphe I*), et d'autre part, par le manque de rigueur desdits organes de contrôle (*Paragraphe II*) dans l'exercice de leurs missions que sont, le contrôle des comportements

¹¹⁸⁸ Extrait d'entretien du 02/08/2018 avec M. N'DIAYE, Secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP, au siège du parti à Dakar, quartier Liberté.

¹¹⁸⁹ Extrait d'entretien du 02/08/2018 avec M. N'DIAYE, Secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP, au siège du parti à Dakar, quartier Liberté.

¹¹⁹⁰ Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

des partis relatifs au financement et la sanction de ces derniers, une fois un acte illégal constaté.

Paragraphe I : Les organes de contrôle jugés trop distants des pratiques illégales des partis politiques

Soulignons qu'au Sénégal, l'organe chargé de contrôler les sources de financement des partis politiques reste le Ministère de l'Intérieur. C'est pourquoi, l'article 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 stipule que « *Outre les formalités relatives au fonctionnement des associations, prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, chaque parti politique doit :*

1° déclarer sans délai toute modification apportée à ses statuts. Le Ministre de l'Intérieur refuse toute modification non conforme aux obligations prescrites par la présente loi ;

2° déclarer chaque année, au plus tard dans les huit jours qui suivent la date anniversaire du récépissé de ses statuts, les prénoms, noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;

3° Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».

Le deuxième dispositif de la loi de 1981 précitée qui fait du Ministère de l'Intérieur un organe de contrôle, est l'article 4 qui stipule à son tour que : « *Les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3 sont effectués sous peine de dissolution, auprès du Ministère de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également :*

- dans le cas où un parti applique une modification statutaire refusée par le Ministère de l'Intérieur;*
- lorsqu'un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal. La dissolution est prononcée par décret pris sur le rapport du Ministère de l'Intérieur. Les biens du parti dissout sont liquidés conformément aux dispositions de ses statuts ou à défaut, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 817 du Code des Obligations civiles et commerciales ».* Ainsi, chaque année, une exigence est faite aux partis politiques de déposer le bilan de leur compte annuel au Ministère de l'Intérieur. Sur la base des documents fournis par les partis politiques, ce département ministériel exerce un contrôle *a posteriori* sur l'origine et la destination des ressources financières signalées par les partis politiques dans les pièces qu'ils ont eux-mêmes fournies. Au cours de cet exercice, le Ministère de l'Intérieur reste

sur le qui-vive pour appréhender toute implication d'étrangers (vivant à l'étranger ou au Sénégal) dans le financement des partis politiques. Mais cette pratique ne permet pas, malheureusement, au ministère d'entrer au fond des dossiers. Et pour cause, il est tenu par la loi de 1981, d'exercer son contrôle sur place, c'est-à-dire sans être obligé de se déplacer pour se rendre sur le terrain.

C'est pourquoi, la seule marge de manœuvre dont dispose le département ministériel reste l'appréciation des documents fournis par les partis politiques, peu importe la non sincérité du contenu de ces derniers. Parce qu'il n'est un secret pour personne qu'aucun parti politique ne prendra le risque de présenter un dossier à un organe de contrôle sans être en mesure de défendre ou de justifier son contenu. En d'autres termes, aucune formation partisane sénégalaise n'aura, dans le contexte politique actuel du Sénégal, le courage de mentionner dans ses dossiers qui seront soumis au contrôle, les soutiens financiers dont il a bénéficié de la part d'un étranger, d'un membre d'un réseau criminel ou de vente de drogue, d'un groupe terroriste, ou du parti au pouvoir du fait de son appartenance à la coalition présidentielle. La raison principale qui justifie cet état de fait, c'est que le ministère de l'Intérieur ne dispose d'aucun dispositif mis en place pour contrôler en amont, les modes de mobilisation des ressources financières et matérielles des partis politiques, d'où sa distance avec les potentielles pratiques illégales des partis politiques. Ce constat a été confirmé par les partis politiques aussi, dénonçant eux-mêmes l'absence du ministère de l'Intérieur sur le terrain, comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Si les bilans financiers des partis politiques sénégalais ne sont pas déposés au ministère de l'intérieur comme le veut la loi n°81-17 du 06 mai 1981 révisée en 1989, les organes de contrôle sénégalais sont-ils selon vous efficaces pour assainir voire moraliser les ressources des partis politiques ? **Réponse :** « *Pas du tout ! C'est le ministère de l'intérieur qui devait faire le boulot, mais malheureusement il n'est jamais allé vers les partis politiques pour leur exiger ces bilans financiers. Et d'ailleurs, le ministère de l'intérieur ne maîtrise même pas les partis politiques existants. Au Sénégal, il y a un problème de contrôle car nous avons ici des partis qui n'ont même pas de siège ! Ni siège, ni adresse... Donc le problème est plus profond que nous ne le pensions. Dans l'organisation des partis politiques et dans le rapport entre les partis politiques et l'État, le Mali semble être en avance par rapport au Sénégal. Chez nous ici au Sénégal c'est l'omerta, c'est la non application de la loi en vigueur, c'est la spéculation... Il y a trop d'opacités dans les partis, dans les fonds des partis... D'ailleurs on accuse bon nombre de leaders des partis politiques d'amasser des fonds* »

occultes ». ¹¹⁹¹ Les organes de contrôle ont, en principe, pour mission d'assurer le contrôle sur le mode de mobilisation des ressources des formations partisans et de sanctionner les partis politiques coupables en cas de financement illégal. Et pour ce faire, ils doivent mettre en place tous les dispositifs nécessaires leur permettant d'avoir tout soupçon relatif à un financement illégal partisan au niveau national ou en provenance d'autres pays. Ce type de dispositifs permettrait aux organes de contrôle d'être plus proches des lieux ou des faits de financement des partis politiques. Ce dispositif, s'il avait été mis en place, permettrait en principe aux organes de contrôle de compromettre toute marge de manœuvre des partis politiques qui seraient tentés par le financement frauduleux ou illégal, en pérennisant leur présence sur le terrain et en accentuant la pression sur les formations politiques. Malheureusement au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région comme Mali par exemple, ce type de mécanisme n'a pas encore vu le jour. La conséquence de ce manque de dispositif devient de plus en plus insupportable dans le processus de la moralisation de l'espace politique sénégalais. Les ressources mobilisées au niveau national comme celles en provenance de l'extérieur du pays, échappent ainsi à tout contrôle des organes chargés de contrôler les modes de financement des partis politiques au Sénégal. C'est pour quoi ce cadre du PS a toutes les raisons de manifester son mécontentement devant cette situation qui ne garantit pas un espace politique assaini au peuple sénégalais. Cet extrait d'entretien ci-dessous nous en dit plus : **Question :** *Y a-t-il un organe de contrôle au Sénégal pour veiller sur les sources de financement des partis politiques ?* **Réponse :** *« C'est le Ministère de l'Intérieur qui est chargé de veiller à tout ça. Parce que la loi dit que chaque année, les partis déposent au niveau du Ministère de l'Intérieur les textes, qu'ils soient changés ou revus, ensuite leur compte, c'est-à-dire les pièces qui montrent les ressources dont ils disposent. Mais malheureusement les partis ne font pas correctement ce travail et il n'y a pas de descentes du ministère vers les partis pour les faire respecter ce dispositif. Il y a des partis qui n'ont même pas de siège ! Au Sénégal ici, nous avons à peu près trois cents (300) ¹¹⁹² partis politiques, parmi lesquels, les deux cent cinquante (250) n'ont même pas de siège ! Beaucoup de partis n'existent que de nom, sans maillage au plan national. Quelque fois, ils ne sont que dans deux ou trois régions seulement.*

¹¹⁹¹ Extrait d'entretien du 25/07/2018 au siège du Parti BOK GIS GIS à Dakar avec Moussa DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

¹¹⁹² Ce chiffre a été contredit par le Ministère de l'Intérieur, lors de notre entretien du 04 -01-2019 dans ledit ministère. Et selon le Ministère, il existe 310 partis politiques au Sénégal à la date du 31 décembre 2018.

Ce ne sont pas donc des partis crédibles. C'est pourquoi, nous ne sommes pas à l'abri des financements occultes ». ¹¹⁹³ Cet éloignement des organes de contrôle de la réalité du terrain (compromettant ainsi le contrôle de proximité) se justifie par une impossibilité légale de descendre sur le terrain qui s'impose à eux (A). Et la résultante de cette impossibilité se manifeste par la mise des autorités de contrôle du pays devant les faits accomplis (B), réduisant considérablement ainsi, la marge de manœuvre de ceux-ci dans l'exécution effective de leurs tâches indispensables. L'inefficacité du système de contrôle est ainsi décrite par la classe politique comme par la société civile. Il en est de même pour des personnes ressources comme les universitaires ou les cadres de l'Administration sénégalaise. Si certains acteurs que nous avons rencontrés lors de nos entretiens de terrain, comme les membres de la société civile ou les universitaires, estiment qu'il y a une complicité entre la classe politique et l'Administration, les cadres de l'Administration centrale comme la classe politique se contentent, quant à eux, de souligner le caractère lacunaire des dispositifs en vigueur. Dans tous les cas de figure, le Ministère de l'Intérieur ne dispose pas des moyens de sa politique de contrôle des ressources financières des partis politiques.

A. Les organes de contrôle interdits de toute descente sur le terrain

Nous entendons par interdiction de descente, l'obligation faite aux agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur d'exercer leurs contrôles étant dans leur département ministériel, sur la base des dossiers qui leur sont envoyés par les partis politiques, sans être obligés d'aller rencontrer les partis politiques sur le terrain. En d'autres termes, le texte en vigueur exige des partis politiques d'apporter leur dossier au ministère de l'Intérieur pour le contrôle, même si la démarche inverse serait plus salvatrice pour la moralisation de l'espace politique sénégalais. Si l'idéal est que le contrôle des sources de financement des partis politiques se fasse en amont, sa pratique actuelle laisse à désirer surtout lorsqu'elle est fondée sur un contrôle en aval. Les agents du Ministère de l'Intérieur, comme l'exige la loi n°81-17 du 06 mai 1981, ¹¹⁹⁴ sont habilités à exercer un contrôle annuel sur les comptes des partis politiques pour savoir si leurs modes de mobilisation des ressources sont conformes avec les textes en vigueur. Si le principe en soi est salubre car, permettant d'écarter toute infiltration de personnes physiques ou morales non habilitées à financer les partis politiques dans la mobilisation de leurs ressources, force est de constater que cette même

¹¹⁹³ Extrait d'entretien du 07/08/2018 avec C. SEYE, secrétaire permanent du PS, au siège dudit parti à Dakar.

¹¹⁹⁴ Voir les articles 3 et 4 de ladite loi.

loi de 1981 exige aux agents de contrôle de s'acquitter de ce devoir démocratiquement salvateur sans se rendre sur le terrain. C'est en tout cas ce que souhaite la loi de 1981 en stipulant dans son article 3 que les partis politiques doivent : *« Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article »* ».¹¹⁹⁵ Cet article 3, alinéa 3 de la loi de 1981 met ainsi les agents du Ministère de l'Intérieur à l'abri de toute obligation de descendre sur le terrain pour exercer un contrôle objectif. Même si d'aucuns diront que "comparaison n'est pas raison", au Mali au contraire, pour ce même type de contrôle, les agents de la Section des Comptes de la Cour Suprême descendent sur le terrain pour vérifier l'effectivité et/ou la véracité des informations fournies par les partis politiques dans les dossiers qu'ils soumettent au contrôle. C'est pourquoi, la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali a l'avantage d'être un organe de contrôle plus proche des faits que son homologue sénégalais qui se contente d'exercer son contrôle sur la base des informations fournies par ceux-là mêmes (partis politiques) qui sont soumis au contrôle. Lors de nos différents passages au Ministère de l'Intérieur du Sénégal, nous avons pu rencontrer le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative. Au cours de notre entretien, ce cadre du Ministère a ouvertement avoué que la loi de 1981(modifiée en 1989) constitue un obstacle pour toute initiative de descente des agents de contrôle sur le terrain pour exercer un contrôle de proximité. Et à en croire ce Chef de Division, l'obligation du déplacement pèse au contraire sur les partis politiques. L'extrait d'entretien ci-dessus nous en dit plus : **Question :** Les partis politiques sénégalais déposent-ils leur bilan financier comme la Loi de 1981 (modifiée) l'exige ? **Réponse :** *« Tous les partis politiques qui sont connus, déposent leur bilan financier. Parce qu'il y va de leur crédibilité. Vous ne pouvez pas prétendre au poste du président de la République alors que, le b.a.-ba, vous ne pouvez pas le respecter. Cela n'aurait pas de sens. Et effectivement il y a des partis politiques qui ne déposent pas aussi leur bilan financier. Mais l'Administration n'a pas d'autres moyens de contrainte sur ça, parce que la loi n'a pas dit que l'Administration va chercher les bilans financiers sur le terrain. C'est sur les partis politiques que*

¹¹⁹⁵ Alinéa 3, article 3 de la loi n° 81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989) relative aux partis politiques sénégalais.

pèse l'obligation d'aller déposer ». ¹¹⁹⁶ L'une des limites de la loi de 1981(modifiée) est ainsi mise en exergue par l'exécutif dans sa phase d'opérationnalisation. Il s'agit de cette immobilisation faite aux agents de contrôle face à la nécessité de descendre sur le terrain pour mener des contrôles plus objectifs et de proximité. Le raisonnement du Chef de Division fait-il sens dans la mesure où l'article 3, alinéa 3 de la loi de 1981 exige expressément aux formations politiques d'aller déposer eux-mêmes leur bilan financier au Ministère de la tutelle. L'application stricte de ce dispositif législatif par le Ministère fait de lui, un organe de contrôle distant des réalités frauduleuses de financement des partis politiques dont sont accusés certains partis politiques sénégalais. Cette distance se justifie par le fait que les contrôleurs sont tenus de se contenter des documents fournis par les partis politiques pour exercer leur contrôle, sans pour autant avoir assez de marge de manœuvre pour faire le parallèle entre les contenus des bilans financiers et la réalité du terrain. L'absence des contrôleurs sur le terrain constitue l'une des raisons qui expliquent l'inefficacité du mode de contrôle établi par la loi de 1981. Car elle a mis les partis politiques à l'abri de toute rigueur de justification de leur bilan. Elle les a aussi épargnés de toute situation dissuasive, surtout quand on sait que la simple présence d'un agent de contrôle sur le terrain n'est pas sans effet sur les partis intéressés par une aventure illégale. Cette situation est un indice valable qui atteste la libéralisation du mode de financement actuel des partis politiques sénégalais, entretenue par le fait que les contrôleurs sont loin du terrain. Cette libéralisation n'est que la conséquence de l'absence d'un système de financement au Sénégal. Par contre, l'existence d'un système de financement des partis politiques au Sénégal aurait évité cette situation inadmissible ; car elle aurait inévitablement instauré un mécanisme de contrôle plus objectif que ce que le Sénégal connaît aujourd'hui. Parce que, dans le cadre d'un financement public direct des partis politiques dans un pays donné, le législateur ne doit pas se permettre d'attribuer le dernier public aux partis politiques sans définir un mécanisme de contrôle plus dynamique supervisant en amont et en aval, les mobilisations des ressources financières des partis politiques. Le cas du Mali sur la question en est une parfaite illustration. Lorsque les contrôleurs du Ministère de l'Intérieur sont tenus de rester sur place pour exercer leurs contrôles sur les pratiques qui se déroulent très loin de leur bureau, cela n'est pas sans conséquence. Et du haut de nos entretiens et recherches de terrains, nous sommes en mesure de préciser que cette pratique met généralement les contrôleurs devant les faits accomplis.

¹¹⁹⁶ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

B. Les agents de contrôle mis devant les faits accomplis

Dès lors que la latitude est donnée aux partis politiques de réunir leurs propres pièces sur la base desquelles ils seront contrôlés et éventuellement sanctionnés par les organes de contrôle, il serait difficile voire impossible d'accorder du crédit à ce type de contrôle. Parce qu'il n'est un secret pour personne qu'aucun suspect ne va, de façon délibérée, faciliter au juge l'accès aux preuves évidentes de sa culpabilité. De même, dans le contexte sénégalais, il n'est pas évident que les partis politiques aient mentionné sur l'une de leurs pièces de contrôle, des subsides qu'ils auraient illégalement perçus de part et d'autre. C'est pourquoi, lorsque nous interrogeons les faits, nous nous rendons compte que les agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur sont inévitablement mis devant les faits accomplis par les partis politiques. C'est pourquoi, quasiment aucun parti politique sénégalais n'a jusque-là été "épinglé" par le ministère de l'Intérieur pour illégalité de source de financement. Cela veut-il dire, pour autant, que tous les partis politiques sénégalais se financent-ils par des ressources moralement saines et légalement correctes ? La réponse à cette question est malheureusement non, même si tous les partis politiques sénégalais ne relèvent pas du même registre. C'est, du moins, ce qui ressort de nos entretiens avec les partis politiques comme le démontre cet extrait d'entretien ci-dessous, réalisé avec un cadre du PDS : **Question** : Quelle appréciation faites-vous des moyens de contrôle actuels des sources de financement des partis politiques sénégalais ? **Réponse** : *Chaque année, les partis politiques font un rapport dans lequel ils essayent de dire les activités qu'ils ont eu à mener, les moyens utilisés pour mener ces activités, et les origines de ces moyens ; avant de le déposer au Ministère de l'Intérieur. Mais ce système n'est pas efficace ; parce que, comme l'État ne donne rien aux partis politiques, ces derniers ne présentent au Ministère de l'Intérieur que ce qu'ils veulent lui présenter. Sinon, tout le monde sait que les partis politiques fonctionnent avec des fonds non justifiés ».*¹¹⁹⁷ Ce propos d'acteur nous renseigne que les partis politiques ont une double facette :

- une première facette qui est celle dite légale et qui se définit comme tout comportement partisan allant dans le sens du respect des textes en vigueur. Et très généralement, c'est ce visage qui est exposé non seulement au Ministère de l'Intérieur, mais également à tous les espaces ou rendez-vous à caractère officiel. Cette facette leur permet de maintenir leur légalité vis-à-vis de l'Administration et conséquemment de la loi, en respectant formellement ainsi les procédures et

¹¹⁹⁷ Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national et « Permanent » du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

principes définis par les textes en vigueur. C'est dans ce registre que l'on trouve par exemple, le dépôt du bilan financier, quel que soit son contenu ou sa qualité, la tenue des instances statutaires, la disposition d'un siège (quoique beaucoup de partis politiques ont du mal à respecter ces deux derniers aspects), la participation aux débats publics (à la radio comme à la télévision) au nom de leur formation partisane... Mais ce qu'il faut préciser ici c'est que cette facette que nous appelons *légal* peut être respectée sans qu'elle ne porte atteinte aux aspects les plus essentiels qui préoccupent les formations politiques telles que les sources de financement illégales.

- une seconde facette est la facette illégale avec laquelle tous les comportements illégaux sont conduits car, méconnue de l'extérieur. Il peut s'agir des comportements relatifs à la mobilisation des ressources financières illégales, sans que les organes de contrôle ne s'en rendent compte. C'est avec ce second manteau que les actes les plus illégaux et immoraux sont posés par les partis politiques. Ce double manteau des partis politiques leur donne une marge de manœuvre assez large pour dissimuler tous leurs comportements et actes qui contrarient les principes de la loi de 1981 relative aux partis politiques. Mais il constitue un sérieux obstacle pour les services de contrôles du Ministère de l'Intérieur car, ils ne sont en contact qu'avec la première facette qui ne les renseigne pas assez ou pas du tout sur les enjeux du contrôle. Il faut préciser que l'efficacité de tout système de contrôle se mesure par la capacité d'anticipation des contrôleurs sur les sujets soumis au contrôle, c'est-à-dire les partis politiques. L'avantage de cette approche est la réduction, par les agents de contrôle, de la marge de manœuvre des partis politiques qui sont très généralement tentés par la fraude. Mais cette capacité d'anticipation reste le parent pauvre du cadre juridico-institutionnel sénégalais, en matière non seulement de financement des partis politiques en général mais également de contrôle de ceux-ci en particulier. Comme conséquence, cette approche met les organes de contrôle devant les faits accomplis à travers les bilans relativement contestables que les partis politiques présentent au Ministère de l'Intérieur afin de satisfaire à l'exigence de l'article 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée en 1989). Les partis politiques ont toutes les possibilités pour présenter un bilan annuel discutable voire contestable. Il y a d'abord le caractère *a posteriori* du contrôle actuel comme l'une des faiblesses du système de contrôle actuel. C'est-à-dire le système de contrôle qui maintient les agents de contrôle dans leur bureau et qui demande aux partis politiques de se rendre aux bureaux pour se faire contrôler.

Ainsi, aucune formation politique ne va faire apparaître dans son dossier qui sera soumis au contrôle, une trace de sources de financement illégal. Au contraire, seules les pièces légalement

défendables sont fournies au Ministère de l'Intérieur ; mettant ainsi à l'abri du regard des contrôleurs les fonds qu'elle a reçus des firmes internationales, des sociétés ou entreprises nationales ou étrangères ou d'autres réseaux malsains. Alors que la législation sénégalaise interdit à ces différentes catégories professionnelles de financer les formations politiques. Si le contrôle du Ministère de l'Intérieur se fait sur la base des documents présentés par ceux qui sont soumis au contrôle – que sont les partis politiques – aucun sénégalais ne doit être optimiste pour le succès de cette politique de moralisation de l'espace politique sénégalais ; tout simplement parce qu'aucun parti politique n'acceptera de creuser sa propre tombe. Sinon il n'est un secret pour personne que certains partis politiques se font financer par des pays étrangers (surtout occidentaux), par des firmes, sociétés ou entreprises étrangères installées soit hors du territoire national ou à l'intérieur. Mais cette pratique illégale ne peut en aucune manière être décelée avec ce mode de contrôle *a posteriori*. C'est pourquoi, le Ministère de l'Intérieur est objectivement plus perçu par beaucoup de citoyens sénégalais comme un observateur qu'un contrôleur. Et pour cause, ce Ministère n'a pas, jusqu'à preuve du contraire, pu interpeler ni avertir, encore moins sanctionner une formation politique du fait de son financement illégal ou douteux. Parce que, lors de notre entretien avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative, lorsqu'il s'était agi de faire le bilan des sanctions que les agents de contrôle ont eu à infliger aux partis politiques à l'issue des différents contrôles, la réponse de notre interlocuteur est sans ambiguïté : « ... *Et je n'ai jamais entendu un cas de dissolution d'un parti politique au Sénégal* ». ¹¹⁹⁸ Pourtant, les partis politiques attestent eux-mêmes qu'il existe chez eux des financements douteux comme nous l'avons souligné précédemment. A cette limite que connaît le système de contrôle, il faut ajouter le manque de moyens nécessaires pour contrôler tous les partis politiques (310) ¹¹⁹⁹ officiellement créés au Sénégal. La "libéralisation" du mode de financement actuel des partis politiques sénégalais est entretenue, en plus de l'éloignement des agents de contrôle des réalités du terrain, par le manque de poigne de l'organe de contrôle.

¹¹⁹⁸ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

¹¹⁹⁹ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

Paragraphe II : Le contrôle a posteriori actuel dépourvu de toute rigueur

Nous entendons par contrôle *a posteriori*, la vérification de la légalité d'un acte ou d'une situation donnée par une autorité compétente et de façon ultérieure. En d'autres termes, il s'agit d'un contrôle qui intervient après que l'acte soit posé par son auteur, contrairement au contrôle *a priori* qui valide l'approche inverse. Parlant de notre sujet, il s'agit du type de contrôle qu'exerce le Ministère de l'Intérieur sur les comptes financiers de l'exercice écoulé des partis politiques afin de vérifier bien sûr, la légalité de leurs sources de financement. L'efficacité de tout dispositif de contrôle est inhérente d'une part, au dynamisme des agents de contrôle sur le terrain, mais également et surtout à la promptitude avec laquelle il fait recours aux sanctions si elles s'avèrent nécessaires. Mais ces défis ne semblent pas être relevés dans les pays de la sous-région en général, et au Sénégal en particulier, notamment sur la question du financement partisan. Parce que, selon les constats, aucun parti politique sénégalais n'a été sanctionné par les organes compétents malgré des pratiques partisans illégales constatées çà et là. La sanction des partis politiques est prévue par le législateur sénégalais dans son arsenal juridique. Et c'est la loi n°81-17 du 06 mai 1981 qui la prévoit dans son article 4 en ces termes : *« les déclarations et dépôts prévus aux articles 2 et 3¹²⁰⁰ sont effectués sous peine de dissolution, auprès du Ministère de l'Intérieur qui est tenu d'en délivrer récépissé. La dissolution intervient également :*

- *dans le cas où un parti applique une modification statutaire refusée par le Ministère de l'Intérieur ;*
- *lorsqu'un parti a reçu directement ou indirectement des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal. La dissolution est prononcée par décret pris sur le rapport du Ministère de l'Intérieur. Les biens du parti dissous sont liquidés conformément aux dispositions de ses statuts ou à défaut, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 817 du Code des Obligations civiles et commerciales ».* Ce dispositif définit ainsi, les modalités de sanctions envisageables

¹²⁰⁰Article 3 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques : « Outre les formalités relatives au fonctionnement des associations, prévues par le Code des Obligations civiles et commerciales, chaque parti politique doit :
1° déclarer sans délai toute modification apportée à ses statuts. Le Ministre de l'Intérieur refuse toute modification non conforme aux obligations prescrites par la présente loi ;
2° déclarer chaque année, au plus tard dans les huit jours qui suivent la date anniversaire du récépissé de ses statuts, les prénoms, noms, professions et domiciles de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ;
3° Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».

contre toute formation partisane qui enfreindrait les règles du jeu préétablies par la loi de 1981 (modifiée). La dissolution se définit comme un acte par lequel une autorité compétente (administrative ou judiciaire) prononce la fin de l'existence juridique d'un parti politique.¹²⁰¹

Cette disposition de la loi de 1981 met ainsi en lumière les motifs essentiels de la dissolution des partis politiques sénégalais. En la matière, on constate trois formes de dissolutions en la matière :

- *la dissolution judiciaire*

Ce type de dissolution est formulé par le juge sur la base d'une saisine du Ministère de l'Intérieur. En tablant sur les motifs avancés par l'autorité administrative, le juge est habilité à mettre fin à l'existence juridique d'un parti politique. Comme conséquence, le parti dissous perd automatiquement ses députés, son droit d'accès aux médias d'État et cesse ses activités de propagande. Autres conséquences, le récépissé doit lui être retiré sans lui donner aucune possibilité de se reconstituer, sous peine d'une sanction pénale.¹²⁰²

- *la dissolution statutaire*

Elle est le résultat d'une délibération des membres du bureau ayant décidé d'un commun accord de dissoudre le parti. En d'autres termes, la dissolution statutaire est décidée par les instances du parti, ce qui sous-entend qu'elle n'est pas la conséquence directe du comportement illégal du parti concerné. Et une fois le parti dissous, les membres du bureau en informent le Ministère de l'Intérieur qui à son tour, le supprime du répertoire officiel des partis politiques. La dissolution statutaire peut aussi résulter d'une fusion avec une autre formation partisane. Dans ce cas de figure, l'un des partis cesse d'exister juridiquement au profit d'un autre qui, lui, poursuit ses activités.¹²⁰³

- *et la dissolution administrative*

Elle est prononcée par une autorité administrative. Après examen des motifs reprochés au parti politique, le Ministère de l'Intérieur rédige un rapport qui met en exergue les faits reprochés qui motivent la dissolution. C'est cette pratique qui est conforme à l'article 4 de la loi n° 81-17 du mai 1981 modifiée. Ainsi, la dissolution intervient par décret pris en Conseil des ministres ; la gravité de la mesure oblige. Cela va sans dire que c'est le président la République qui est l'autorité compétente pour dissoudre un parti politique pour ce contexte précis. Parce que, le décret pris en Conseil des ministres est signé d'abord par le Président ensuite cosigné par les ministres concernés.

¹²⁰¹ El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.50.

¹²⁰² Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.* p.50.

¹²⁰³ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.51.

Mais cette compétence attribuée au Ministère de l'Intérieur est critiquable, compte tenu de la gravité de la décision. Parce que cette décision qui est politique, peut être utilisée par le parti au pouvoir afin d'éliminer ses adversaires politiques, qu'ils soient patents ou latents.¹²⁰⁴

Partant de ce constat, il faut préciser tout d'abord que la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée en 1989, au sujet de la sanction, est jugée trop sévère dans sa forme théorique bien entendu. Car contrairement à la loi n°05/047 du 18 août 2005 portant Charte des partis politiques maliens, la loi n°81-17 du Sénégal n'est pas modulée en fonction de la gravité de la faute ou l'infraction commise. Ce point de vue est partagé par beaucoup d'observateurs et leaders politiques sénégalais, et l'extrait d'entretien ci-dessous est très illustratif : **Question** : Quels sont les organes mis en place par l'État sénégalais pour le contrôle des ressources des partis politiques ? **Réponse** : « Normalement, les partis politiques doivent présenter leurs comptes, c'est-à-dire leur bilan comptable, tous les ans au Ministère de l'Intérieur. Ces comptes devraient être examinés et à l'issue de l'examen de ces comptes, les partis politiques qui ne respectent pas les conditions sont sanctionnés. La loi de 1981 ne prévoit qu'une sanction ; une sanction extrêmement sévère : c'est la dissolution du parti politique. C'est une sanction qui n'est pas du tout adaptée, parce que, quelle que soit la faute, la sanction encourue par le parti, c'est la dissolution. Donc, il faut aller à moduler la sanction en fonction de la gravité de la faute. Pour le moment, la loi ne fait pas de distinction, ne fait pas dans la dentelle. Elle n'est pas modulée en fonction de la gravité ». ¹²⁰⁵ Mais une fois de plus cette appréciation porte sur la dimension théorique de l'article 4 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981. Autrement dit, le contenu de cet article 4 serait trop sévère s'il était strictement respecté et appliqué par les agents de contrôle. Mais malheureusement, dans les pays de la sous-région en général, et au Sénégal en particulier, malgré l'existence des textes de qualité incontestable, leur application stricte reste un défi non relevé. Et le mode de contrôle des sources de financement des partis politiques sénégalais n'en fait pas exception. Nous avons souligné précédemment que la dissolution est la seule sanction prévue par la loi n°81-17 du 06 mai 1981 contre les partis politiques, dans le cadre de la gestion du financement des partis politiques. Cette dissolution intervient lorsque plusieurs principes préétablis par la loi ne sont pas respectés par les partis politiques. Il s'agit entre autres :

¹²⁰⁴ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.* pp.52-52.

¹²⁰⁵ Extrait d'entretien du 06/08/2018 avec le Professeur Babacar GUEYE, à Dakar, au siège de l'ONG 3D.

- De l'obligation de déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé, dans lequel ils doivent préciser qu'ils n'ont reçu que des dons, legs et cotisations de la part de leurs adhérents et sympathisants nationaux ainsi que leurs bénéfices réalisés par suite d'une manifestation organisée par le parti ;
- De l'interdiction d'appliquer par les partis politiques, toute modification statutaire refusée par le Ministère de l'Intérieur ;
- De la réception par les partis politiques, de façon directe ou indirecte, des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal.

Le législateur sénégalais a, ainsi, posé un jalon important dans le dispositif de contrôle des sources de financement des partis politiques. Mais force est de constater que ces principes prédéfinis par le législateur n'ont leur sens et leur mérite que dans leur dimension théorique. Cela va s'en dire que dans la pratique, les partis politiques, dans le souci de satisfaire leurs folies dépensières, transgressent les limites fixées par le législateur sans être inquiétés par les organes de contrôle. Au contraire, certains partis politiques, comme signalé plus haut, estiment d'ailleurs que l'État n'a même pas le droit de contrôler l'origine de leurs ressources financières dans la mesure où il ne leur accorde pas une aide publique. Dès lors, l'espace politique sénégalais est marqué par un laisser-aller généralisé de fait, justifié par l'absence de toute contrainte pesant sur tout parti politique désireux de se faire financer par des sources déconseillées par la loi de 1981 relative aux partis politiques. Cette situation illégale est le corolaire du manque de sanctions prévues par le législateur contre les partis politiques qui violent régulièrement les textes en vigueur.

Dans un pays où un nombre important de partis politiques se financent avec des ressources douteuses ou inconnues, si l'organe de contrôle n'a interpellé aucune formation politique, le paradoxe défie tout raisonnement scientifique. Sinon huit (08) sénégalais sur dix (10) affirment ne pas savoir exactement d'où provient l'argent utilisé par les partis politiques.¹²⁰⁶ En effet, lors de notre entretien du 04/01/2019 avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative du Ministère de l'Intérieur, il a révélé qu'aucun parti politique n'a été, jusque-là, sanctionné en République du Sénégal par suite d'un contrôle de ses comptes financiers. Alors que, soulignons-le de passage, ce contrôle de comptes financiers de l'exercice écoulé des partis politiques est exercé par le Ministère de l'Intérieur depuis 1975 sur la base du décret n°75-1088 du 23 octobre

¹²⁰⁶ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.25.

1975.¹²⁰⁷ Pourtant ce même cadre du Ministère précisait, lors du même entretien et sans équivoque, qu'il y a des partis politiques qui ne déposent pas leur compte financier de l'exercice écoulé, comme l'exige la loi n°81-17 du 06 mai 1981. Selon une étude réalisée en 2005 sur le financement des partis politiques, seuls 9% des partis politiques rencontrés affirment avoir respecté ce principe, et 69% admettent ne pas en tenir compte.¹²⁰⁸ Mais malgré l'existence et la récurrence d'actes partisans qui violent frontalement et de façon flagrante l'article 3 et surtout l'article 4 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, aucune sanction n'est, jusque-là, tombée à l'encontre d'un parti politique fautif. De même, si l'acceptation par un parti politique sénégalais de subsides en provenance d'un étranger ou d'étrangers résidants au Sénégal est – comme le refus de déposer son compte financier – une raison suffisamment valable pour le dissoudre, les organes de contrôle pourraient mieux faire. Parce que les partis politiques eux-mêmes ont attesté que la plupart d'entre eux fonctionnent avec des fonds non justifiés, comme nous l'avons dit précédemment.

Dans tous les cas de figure, les agents de contrôle n'ont pas, un seul instant, manqué d'occasions pour sanctionner voire dissoudre des partis politiques au Sénégal. Car tous les cas précédemment évoqués, violent les articles 3 et 4 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981. Dès lors, il est admis de dire que le contrôle *a posteriori* en vigueur au Sénégal, pour la gestion des ressources partisans, manque de rigueur. Le manque de rigueur dans le contrôle des ressources financières des partis politiques est l'une des raisons qui expliquent le laisser-aller qui prévaut au Sénégal en matière de financement des partis politiques.

Cette légèreté dans le contrôle des ressources des partis politiques compromet, à la limite, la sincérité des comptes financiers annuels (B) surtout lorsque les sanctions tardent à tomber (A).

¹²⁰⁷ Il faut signaler, une fois de plus que, ce décret est relatif aux différentes pièces à fournir par les partis politiques pour le dépôt de leur compte financier. Il a été pris sur la base de la loi n°75-68 du 09 juillet 1975 relative aux partis politique avant l'entrée en vigueur de celle n°81-17 du 06 mai 1981.

¹²⁰⁸ Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, *Op. Cit.*, p.31.

A. La flexibilité des organes de contrôle face à la nécessité de sanction

Comme le soulignait El Hadji Omar DIOP¹²⁰⁹, les activités financières des partis politiques font l'objet d'un double contrôle. Il y a d'abord le contrôle interne. Il s'agit ici pour le trésorier du parti politique, en tant que responsable de la gestion des recettes et des dépenses de répertorier toutes les opérations comptables. Le relevé du trésorier doit faire ressortir les recettes et les dépenses sans oublier leur origine. Ce contrôle a pour enjeu, la production de tout document pouvant justifier la sincérité des opérations en cas de contrôle externe.¹²¹⁰ Ensuite il y a le contrôle externe. Il s'agit ici de l'implication d'autres organes externes dans le contrôle des ressources partisans comme le ministère de l'Intérieur par exemple. Selon la loi de 1981 relative aux partis politiques sénégalais, chaque formation politique doit déposer son bilan financier de l'exercice écoulé au Ministère de l'Intérieur. Ce département ministériel à son tour s'immisce dans les affaires des partis politiques pour vérifier leur légalité. Il faut entendre par flexibilité des organes de contrôle, la souplesse et l'indulgence avec lesquelles les organes de contrôle s'acquittent de leurs devoirs de contrôle, même s'il y a souvent nécessité de faire recours aux articles 3 et surtout 4 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981. Les partis politiques, pour des raisons difficilement explicables, sont rarement victimes de sanctions de la part des autorités compétentes, quoique les articles 3 et 4 soient expressément clairs et sans équivoque sur les cas d'infraction qui nécessitent la dissolution d'un parti politique au Sénégal. C'est pourquoi, ces articles constituent l'un des dispositifs les plus délicats et les plus fondamentaux dans l'encadrement des sources de financement des partis politiques. Parce que la question de la transparence dans la mobilisation des ressources partisans, et celle de la moralisation de l'espace politique y sont fondamentalement inhérentes de façon incontournable, du fait de sa spécificité relative aux interdictions et surtout aux dissolutions.

Mais il faut tout de même souligner que c'est également l'un des dispositifs les plus violés ou ignorés pendant la phase d'opérationnalisation par les acteurs concernés, c'est-à-dire les partis politiques et même les agents de contrôle.¹²¹¹ C'est pourquoi EL Hadji Omar DIOP n'a pas tort de préciser dans son ouvrage que : « *le financement des partis politiques au Sénégal est embryonnaire et la problématique est loin de connaître son épilogue. En pratique, la législation est ineffective. D'abord plusieurs partis politiques restent après le 31 janvier de chaque année sans déposer leurs*

¹²⁰⁹ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.60.

¹²¹⁰ Voir El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.51.

¹²¹¹ Les agents de contrôle ont aussi violé les articles 3 et 4 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques au Sénégal en refusant d'y faire recours quoique la latitude leur est donnée par le cadre législatif du pays.

*documents comptables auprès des services du Ministère de l'Intérieur sans être sanctionnés. Il règne dans ce domaine une véritable tolérance administrative qui frise même le laxisme ».*¹²¹²

Cet auteur a, sur la base de ce constat difficilement discutable, interpellé le législateur sénégalais de réviser les textes relatifs au financement des partis politiques dans le pays : « *Tout compte fait, la refonte de la législation sur les partis politiques au Sénégal est une nécessité vitale pour la démocratie* ». ¹²¹³ Ainsi, malgré l'interdiction, par exemple, de recevoir des subsides de l'étranger ou d'étrangers établis au Sénégal ; malgré l'obligation faite aux partis politiques de déposer leur compte financier de l'exercice écoulé, les plus hautes autorités du pays ont - à travers les agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur - du mal à faire respecter strictement ces exigences. Autre constat, malgré la prévision d'une sanction contre les formations politiques qui reçoivent de l'argent d'étrangers par exemple, aucune d'entre elles n'a jusque-là été victime d'une sanction. Est-ce parce que, depuis 1981 jusqu'à nos jours, aucun parti politique sénégalais n'a jusque-là reçu de subsides de la part d'un étranger ? Est-ce parce que tous les partis politiques ont toujours déposé leur compte financier de l'exercice écoulé au Ministère de l'Intérieur comme prévu dans l'article 3 de la loi de 1981 ? Les réponses sont malheureusement non, comme soulignées déjà plus haut. La seule raison valable et qui peut convenablement expliquer cet état de fait, c'est la flexibilité et l'indulgence des organes chargés de veiller aux mobilisations des ressources des partis politiques. Cette indulgence a été confirmée au Ministère de l'Intérieur sénégalais par le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative, au cours de l'entretien qu'il nous a accordé en janvier 2019 : **Question** : Vous est-il arrivé une fois de dissoudre un parti politique au Sénégal, du fait de son mode de financement ou de son comportement ? **Réponse** : « *D'abord la dissolution, elle est judiciaire. Et je n'ai jamais entendu un cas de dissolution d'un parti politique au Sénégal. Sur ce point, c'est du calme du côté des partis politiques. Ce sont les syndicats, les associations qui sont plus fréquents au tribunal surtout quand, au sein de leur organisation, le fonctionnement est perturbé ou quand une mésentente persistante y est constatée. En ce temps, le juge décide souvent de trancher. Mais au niveau du Ministère de l'Intérieur, nous n'enregistrons pas ces genres de cas. Pour la dissolution des associations, c'est assez exceptionnel qu'elle soit faite par un décret* ». ¹²¹⁴ Il ressort de cet extrait d'entretien que la dissolution est plus fréquente du côté des

¹²¹² El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.62.

¹²¹³ El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p. 62.

¹²¹⁴ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

associations ordinaires¹²¹⁵ et les syndicats. Par contre, celle des partis politiques est extrêmement rare. Si le Ministère de l'Intérieur n'est pas au centre de la dissolution des partis politiques, à en croire le Chef de Division, le dernier alinéa de l'article 4 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais, stipule tout de même que : « *La dissolution est prononcée par décret pris sur le rapport du Ministre de l'Intérieur. Les biens du parti dissous sont liquidés conformément aux dispositions de ses statuts ou, à défaut, conformément aux dispositions de l'alinéa 2 de l'article 817 du Code des Obligations civiles et commerciales* ». ¹²¹⁶ Cet alinéa met ainsi le Ministère de l'Intérieur au centre du processus de dissolution des partis politiques jugés coupables, en élaborant un rapport sur la base duquel le décret de dissolution est pris. Mais malgré cette latitude de produire un rapport qui lui est accordée, le Ministère de l'Intérieur continue toujours à briller par son inertie face aux différentes mobilisations illégales des ressources des formations politiques sénégalaises. L'absence de sanctions se justifie, en plus des causes avancées plus haut, par d'autres raisons complémentaires. Il y a d'une part, le manque de preuves évidentes : toute sanction, si minime soit-elle, doit en principe être infligée au coupable sur la base d'une preuve incontestablement établie. Le cas contraire équivaldrait à un abus de pouvoir. Mais toujours est-il aussi qu'il faut aller vers le perfectionnement du mode de financement en actualisant l'approche en vigueur. Et d'autre part, nous constatons le manque de volonté manifeste des autorités sénégalaises à rendre rigoureux le contrôle sous peine d'en être un jour victime. En tout cas, le manque de sanction constitue l'un des ventre-mous les plus coupables de l'échec du dispositif de contrôle des sources de financement des partis politiques sénégalais. C'est pour quoi, les plus hautes autorités du pays sont plus que jamais interpellées pour assurer l'application stricte des textes en vigueur dans le pays. La fiabilité du bilan financier des partis politiques qui se finançant dans une "condition libérale" d'une telle nature, peut être discutable voire contestable.

¹²¹⁵ C'est-à-dire, les associations mises en place pour le développement d'une communauté ou d'une zone donnée.

¹²¹⁶ Article 4, dernier alinéa, de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 modifiée par la loi n°89-36 du 12 octobre 1989, relative aux partis politiques sénégalais.

B. Les comptes financiers annuels des partis politiques entre la sincérité et le doute

La sincérité d'un compte se définit comme la qualité morale et administrative incontestables dont jouit le document soumis à une autorité de contrôle et validé comme tel par cette dernière. Ainsi, les partis politiques sont tenus de fournir aux agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur des informations dont la véracité ne souffre d'aucune contestation. Les agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur, nous l'avons dit précédemment, sont mis devant les faits accomplis dans l'exécution de leurs devoirs de contrôle des comptes financiers des partis politiques sénégalais. Et pour cause, les contrôleurs sont tenus de rester dans leurs bureaux pour exercer le contrôle sans donc être obligés de descendre sur le terrain pour être plus proches des réalités. Toutefois l'enjeu fondamental du contrôle annuel exercé par le Ministère de l'Intérieur sur les comptes financiers des formations partisanes sénégalaises, est l'exigence d'un compte financier crédible et sincère à toutes celles-ci qui sont déterminées à concourir à l'expression du suffrage dans le pays afin d'instaurer un espace politique moralisé et assaini dans le pays. Ce qui sous-entend que, le contrôle des comptes financiers des partis politiques sénégalais demeure plus que jamais un exercice déterminant dans la lutte contre les financements occultes ou illicites par des entités non habilitées à le faire. Si l'idée en soi est salvatrice et surtout salubre dans sa forme théorique, il est par contre, remarquable que rien ne se passe quasiment sur le terrain comme prévu. Parce que les comptes financiers crédibles et sincères indispensables pour la gestion transparente des sources de financement des partis politiques, restent toujours un rêve au Sénégal.

En tout cas, ce n'est pas le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative qui nous dira le contraire : **Question** : Qu'est-ce qui prouve au Ministère, en dehors des pièces fournies par les partis politiques pour le contrôle, que ceux-ci n'ont pas reçu de subsides illégaux ? Qu'est-ce qui lui prouve que les partis politiques ont réellement tenu leurs engagements statutaires (assemblées générales, congrès...) ? **Réponse** : « *On ne peut pas vérifier ça, ce n'est pas possible* ». ¹²¹⁷ Ce propos d'acteur prouve à suffisance que la plupart des comptes financiers annuellement présentés par les partis politiques au Ministère de l'Intérieur et validés par ce dernier, sont loin d'être sincères pour des causes que nous avons précédemment soulignées. C'est pourquoi d'ailleurs, El Hadji Omar DIOP parle d'une hypocrisie au sujet de l'interdiction faite aux partis politiques d'accepter des financements étrangers : « *En outre, la prohibition du financement*

¹²¹⁷ Extrait d'entretien du 04/01/2019 au Ministère de l'Intérieur avec le Chef de Division de Libertés associatives et de Police administrative (Ahmed Fadel KANE), dans son bureau à Dakar-Plateau.

*étranger sous toutes ses formes se révèle, en réalité, une véritable hypocrisie. En effet, aucune formation politique ne peut s'autofinancer sur la base des ressources de financement légalement autorisées. Plus précisément, les cotisations des militants et sympathisants, les dons, legs, et produits des manifestations organisées par les formations politiques ne peuvent assurer le financement des activités des partis politiques. Il règne aussi une véritable omerta sur le nombre des militants et sympathisants des partis. Car, la publication du nombre des militants dans les secteurs et les fédérations permettrait au-delà de la connaissance de la force militante réelle d'un parti ainsi que sa capacité de mobilisation, sa capacité financière ».*¹²¹⁸

Si le mode de contrôle des comptes financiers des partis politiques par le Ministère de l'Intérieur n'inspire pas confiance, nous sommes tentés aussi de placer le curseur sur les pièces comptables exigées par cet organe de contrôle aux partis politiques. Et cette question, faut-il le préciser, n'a pas échappé au législateur sénégalais. Le dispositif qui y est relatif est le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975, en rapport avec les pièces comptables à fournir pour la vérification du bilan financier. Ainsi dans son article 1, ce décret précise que : « *les pièces comptables que tout parti politique légalement constitué doit fournir chaque année, en application de l'article 3, 2°) de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 sont les suivantes :*

*1°) une copie, certifiée par le trésorier général du parti, du compte financier de l'exercice écoulé ; 2°) les relevés des comptes bancaires et postaux du parti pour l'année écoulée. Ces pièces doivent être déposées avant le 31 janvier au Ministère de l'Intérieur, [à la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT)].*¹²¹⁹

L'article 2 du même décret précité énonce que : « *le parti, peut en outre, être invité à présenter sans dérangement, les registres et pièces comptables dont la production serait jugée utile pour la justification de ses recettes et dépenses. Ce contrôle est exercé par un magistrat désigné par le [Président du Conseil d'État], à la demande conjointe du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice et du Ministre chargé de l'Intérieur ».*¹²²⁰ En jetant un regard critique sur ces deux articles du décret 75-1088 du 23 octobre 1975, nous nous rendons immédiatement compte que le combat n'est gagné que théoriquement. Mais cette victoire est rendue invisible par le manque de contrôle a

¹²¹⁸ El Hadji Omar DIOP, *Op. Cit.*, p.62.

¹²¹⁹ Article 1 du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces comptables à fournir pour la vérification du bilan financier des partis politiques en République du Sénégal.

¹²²⁰ Article 2 du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces comptables à fournir pour la vérification du bilan financier des partis politiques en République du Sénégal.

priori en la matière au Sénégal ; paralysant ainsi la dynamique de la lutte contre le financement frauduleux des partis politiques. Si l'article 1 du décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 exige à chaque parti politique une copie du compte financier de l'exercice écoulé, certifié par le trésorier général du parti ainsi que des relevés des comptes bancaires et postaux pour l'année écoulée, le principe en soi est salubre. Mais sa limite est que le contenu de l'article ne permet pas au Ministère de l'Intérieur de déceler les fraudes des partis sur la base des documents qu'ils fournissent. D'abord, parce que beaucoup de formations politiques disposent de deux numéros de compte bancaire. L'un est relatif au compte officiel du parti et alimenté légalement par les faibles ressources internes. L'autre est le compte non officiel (donc officieux). Il est créé très généralement au nom d'une personne physique (souvent interposée) et méconnu par les organes de contrôle, et alimenté par des ressources illégales dont bénéficie le parti politique pour l'intérêt duquel il est créé. Il peut s'agir des fonds résultant des soutiens des entreprises ou sociétés nationales ou étrangères, des firmes internationales, des réseaux de trafiquants de drogue, des membres d'une secte de contre-nature... Malgré l'obtention de ces différents fonds, aucun parti politique ne fait apparaître les traces du second compte dans ses pièces qu'il soumet au Ministère de l'Intérieur pour contrôle. De même, les aides financières engrangées à l'extérieur auprès des amis (présidents, opérateurs économiques...) non plus n'apparaîtront jamais dans les dossiers soumis à l'appréciation des agents de contrôle. Par contre, parlant de la question des comptes bancaires des partis politiques, beaucoup d'auteurs estiment que le principe du compte bancaire unique est la règle fondamentale qui conditionne la sincérité du compte.¹²²¹ Peut-être d'aucuns diront que comparaison n'est pas raison, mais dans les démocraties les plus avancées, « *le candidat ne peut recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire désigné par lui (personne morale ou personne physique). C'est en effet, par le biais du compte unique du mandataire que pourra se vérifier la légalité des recettes et leur perception* ». ¹²²² L'article 2 du même décret précité souffre de mêmes maux également. Les comptes officiels des partis politiques ne connaissent pas assez de mouvements financiers, surtout pendant les périodes électorales. La prise en charge des dépenses faramineuses pendant les périodes électorales est assurée tout d'abord par le second compte (officieux) et ensuite par le "fonds liquide" dont dispose le leader du parti à son domicile ou dans un réseau informel. Ce fonds est ainsi maintenu très loin des regards des institutions bancaires et

¹²²¹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, pp. 61-62.

¹²²² Marmorat, Cohen-Séat, Péru, *Op. Cit.*, p. 61.

ceux des organes de contrôle. Il est même admis de dire, sans risque d'être démenti, que l'essentiel des dépenses électorales de certains partis politiques sont assurées par cette nature de fonds maintenu dans des réseaux informels. Mais dans tous les cas de figure, rien de tous ceux-ci n'apparaît dans les dossiers déposés au Ministère de l'Intérieur pour vérification de financement frauduleux des partis politiques. Cela démontre que la sincérité des comptes annuels de certains partis politiques sénégalais est discutable voire, contestable. Il n'est donc guère surprenant, lorsque le Ministère de l'Intérieur n'a mentionné aucun cas d'interpellation ni de dissolution d'un parti politique sénégalais à l'issue de vérification des bilans financiers des formations politiques après tant d'années d'exercice. Parce que ce département ministériel table quasiment sur la partie émergée de l'iceberg avant de donner ses avis favorables sur les comptes financiers des partis politiques. Ces avis favorables du ministère étant toujours donnés en ignorant la seconde facette des partis politiques, les défis lancés par le législateur pour la moralisation de l'espace politique et l'égalisation de chance entre les partis politiques, ne seront pas relevés pour bientôt ou du moins difficilement.

Section II : Le financement occulte, une pratique en voie de légitimation au Sénégal ?

*« Idrissa SECK faisait ses aveux quant à l'origine des milliards, objet de la discorde entre lui et Maître WADE. Les milliards « détournés » (quarante milliards) proviennent des fonds politiques alloués au président de la République », notait Ahmadou FALL dans son ouvrage, au sujet de 'l'affaire des chantiers de Thiès' ».*¹²²³ Dès lors que les organes de contrôle (trop distants des réalités du terrain) se retrouvent devant les faits accomplis ; du moment où les agents de contrôle restent flexibles devant des situations répondant à tous les critères pour être sanctionnés ; et enfin, du moment où la sincérité des comptes financiers des partis politiques vérifiés et approuvés par les organes de contrôle reste discutable voire, contestable, il est permis de se demander si le financement occulte des partis politiques n'est pas en voie de légitimation au Sénégal.

Cette interrogation est loin d'être innocente dans la mesure où tous les principes préétablis par la loi n°81-17 du 06 mai 1981 et qui constituaient des obstacles pour toute mobilisation de ressources illégales par les partis politiques, sont contournés ou défiés par eux au grand dam des autorités de contrôle du Ministère de l'Intérieur. La situation est d'autant plus préoccupante, de notre point de

¹²²³ Ahmadou FALL, *Op. Cit.*, p.121.

vue, que les cadres des partis politiques sénégalais sont prêts et sans aucune gêne, à donner une telle réponse à des questions posées par des chercheurs étrangers comme : **Question** : Tous les partis politiques précisent-ils dans leur compte financier toutes leurs sources de financement ? **Réponse** : « Tout le monde sait que les partis politiques fonctionnent avec des sources, le plus souvent, non justifiées. Macky SALL, quand il menait sa campagne électorale en 2012 avec des dizaines et des dizaines de V8¹²²⁴, il avait dit qu'il ne disposait de rien du tout. Ses amis disaient d'ailleurs qu'ils cotisaient pour le soutenir. Mais quand il a été élu, et après avoir dépensé tout ce qu'il avait lors de la campagne électorale, il déclare avoir dans son patrimoine personnel huit milliards de francs CFA. Dans sa déclaration des biens, c'est ce que Macky SALL a dit aux sénégalais ! Cela veut dire qu'il y a un problème...».¹²²⁵ Au Sénégal, comme souligné précédemment, les sources légales de financement des partis politiques sont constituées de cotisations, des dons, des legs des adhérents et sympathisants ainsi que des retombées de leurs activités lucratives, telle est la délimitation de l'article 3, alinéa 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée).¹²²⁶ Et du moment où cette délimitation est faite par le législateur et reconnue par les acteurs politiques du Sénégal, toutes ressources financières des partis politiques recouvrées en dehors des sources légalement énumérées par l'alinéa 3 de l'article 3 de la loi de 1981 (modifiée) sont considérées comme occultes et illégales. Le Sénégal compte trois cent dix (310) partis politiques à la date 04/01/2019, selon le Ministère de l'Intérieur sénégalais. Et si les sources de financement de toutes ces différentes formations politiques restent non maîtrisées par les plus hautes autorités sénégalaises (à travers les organes de contrôle), le Peuple sénégalais doit avoir toutes les raisons de s'inquiéter du sort de la stabilité politique du pays et conséquemment de sa démocratie. Du moment où les Organisations de la société civile, les partis politiques et même l'Administration centrale, reconnaissent qu'il y a un flou qui entoure les sources de financement des partis politiques, on est alors en droit de poser la question de savoir si le financement occulte n'est pas en voie de légitimation au Sénégal. Et pour cause, malgré ce constat général et unanime,

¹²²⁴ Un moteur V8 est un moteur à combustion interne comportant huit cylindres disposés en deux rangées de quatre cylindres placées en forme de « V » au-dessus du vilebrequin. C'est une marque de véhicule symbolisant l'appartenance de son détenteur à une catégorie sociale supérieure.

¹²²⁵ Entretien du 25/07/2018 avec le secrétaire administratif national (DID Thiarré) du PDS, au siège du parti, à Dakar.

¹²²⁶ Article 3 et alinéa 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais : « Déposer chaque année, au plus tard le 31 janvier, le compte financier de l'exercice écoulé ; ce compte doit faire apparaître que le parti politique ne bénéficie d'autres ressources que celles provenant des cotisations, dons et legs de ses adhérents et sympathisants nationaux et des bénéfices réalisés à l'occasion de manifestations. Un décret précise les pièces comptables que les partis politiques doivent fournir en application des dispositions du présent article ».

en plus de la lacune relative à l'application stricte des textes existants, aucun nouveau dispositif (législatif ou institutionnel) n'est envisagé par les autorités compétentes pour venir à bout de ce phénomène ; banalisant ainsi le financement occulte des partis politiques au Sénégal. Et comme corolaires de cette inertie des autorités, il y a l'implication remarquable des personnes morales dans le financement des partis politiques sénégalais (*Paragraphe I*), toute chose qui est contraire à l'article 3 de la loi de 1981 (modifiée) relatif aux sources de financement des partis politiques sénégalais.¹²²⁷ Face à ce terrain désormais propice à tout type de financement, les personnes physiques ne sont pas non plus restées en marge pour apporter leur apport financier aux formations partisans sénégalaises (*Paragraphe I*).

Paragraphe I : Le financement des partis politiques par des personnes morales

Les cotisations, dons et legs des adhérents et sympathisants nationaux et les bénéfices réalisés à l'occasion des manifestations constituent au Sénégal, les principales sources de financement des partis politiques légalement reconnues.¹²²⁸ Cela sous-entend que les personnes morales sont exclues de tout financement des partis politiques exception faite du financement public indirect que l'État sénégalais apporte aux partis politiques et aux candidats indépendants pendant les périodes électorales.¹²²⁹ Ainsi, les collectivités territoriales, le pouvoir central (à travers les départements ministériels, les directions nationales et régionales), les entreprises et les sociétés nationales ou étrangères, les firmes, les lobbys, les réseaux de trafic des produits prohibés etc., ne peuvent, sous aucun prétexte, soutenir un parti politique sénégalais que ce soit financièrement ou matériellement, sous réserve d'une analyse plus poussée. Cette interdiction se justifie par plusieurs raisons : elle permet de garantir l'indépendance aux responsables des postes électifs du pays dans l'exercice de leur fonction, évitant ainsi toute influence extérieure relative à un retour éventuel de l'ascenseur. Cette interdiction peut également assurer l'égalité de chances et de moyens d'action entre les partis politiques qui seraient, en ce temps, appelés à se contenter des cotisations, dons, legs et les intérêts produits par les activités lucratives qu'ils organisent. Si en recevant le financement de certains réseaux de trafic de drogue ou de certains lobbys, le parti bénéficiaire

¹²²⁷ Sur ce point précis, l'interrogation de Ahmadou FALL a tout son sens : « On ne sait plus où se trouve la limite entre la politique et la gestion des finances publiques », Ahmadou FALL : Les élections présidentielles 2007 au Sénégal. Les candidats indépendants: poissons pilotes ou chasseurs de mammouths? Paris, L'Harmattan, 2007, p.122.

¹²²⁸ Voir l'article 3, alinéa 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques sénégalais.

¹²²⁹ Il s'agit de la prise en charge de la confection des documents électoraux, des documents de propagande et de leur acheminement, de la prise en charge médiatique des candidats...

(nouvellement arrivé au pouvoir) serait tenté d'imposer la volonté politique de ses donateurs aux peuples sénégalais, il est loisible de préciser aussi que son interdiction permet de garantir la stabilité socio-politique du pays. Une analyse théorique nous permet, dès lors, de comprendre le bienfondé de l'article 3 de la loi n°81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques dans le combat pour l'assainissement et la moralisation de l'espace politique sénégalais.

En revanche, si cette volonté du législateur sénégalais a été légitimement saluée au départ par les citoyens, sa mise en œuvre ne se fait pas sans difficultés. L'écart entre l'aspect pratique et le cadre théorique de ce dispositif juridique se manifeste, d'une part, par des soupçons très vraisemblables de l'immixtion des personnes morales de droit privé (A) dans le financement des partis politiques. Comme si cela ne suffisait pas, le pouvoir central s'est aussi impliqué, d'autre part, dans le financement des partis politiques par des moyens de l'État (B), en complicité surtout, avec les dirigeants de certaines institutions publiques ou parapubliques. Ces pratiques illégales compromettent, ainsi, toute idée de moralisation de l'espace politique sénégalais ainsi que la volonté manifeste des autorités sénégalaises de faire vivre l'égalité de chances et de moyens entre les partis politiques pendant les compétitions électorales. Elles contribuent également à affaiblir les partis politiques qui n'ont pas, malgré la qualité de leur offre politique, la chance d'avoir des représentants dans l'Administration centrale ou dans d'autres structures pourvoyeuses de ressources. Les partis politiques qui sont les plus exposés à la pratique et susceptibles d'en être les victimes potentielles sont généralement ceux de l'opposition ou bien ils nouvellement créés. Le défi le plus difficile à relever dans l'espace politique, c'est la mobilisation des preuves palpables contre les partis politiques qui font recours aux financements occultes. Mais les témoignages des acteurs que nous avons rencontrés, la recherche documentaire et nos analyses objectives, nous permettront d'étayer cet exercice qui consiste à démontrer l'implication des personnes morales dans le financement des partis politiques.

A. L'implication des personnes morales de droit privé dans le financement des partis politiques sénégalais

De nombreux candidats aux différentes élections (présidentielles, législatives, départementales ou communales) sénégalaises persistent à croire que tout soutien obtenu, au nom de leur parti politique ou de leur personnalité pendant les périodes électorales, entre dans le cadre du don. Et cela crée une confusion entre les notions de don et de financements occultes. C'est pourquoi, à l'approche des consultations électorales ou même souvent pendant les périodes électorales,

certaines chefs d'entreprise, leaders syndicaux (comme des commerçants, des transporteurs, des paysans, des éleveurs, des pêcheurs...) ou dirigeants d'autres organisations, sont courtisés par certains leaders politiques afin de bénéficier de leur part, de soutiens de toute nature (matériel et financier). Certains d'entre eux ne semblent pas avoir décliné la sollicitation, en apportant leurs soutiens multiformes aux donataires. Les apports financiers et matériels de ces organisations commerciales ou syndicales peuvent-ils être enregistrés dans le registre des dons ?

A cette interrogation, nous répondons par la négative car, par définition un don « [...] est un bien en nature ou en espèces cédé définitivement et sans contrepartie à une personne qui l'accepte ». ¹²³⁰

D'autres auteurs vont plus loin en définissant le don comme « l'acte par lequel le donateur se dépouille actuellement et irrévocablement de la chose donnée en faveur du bénéficiaire (donataire) qui l'accepte ». ¹²³¹ Dans tous les cas de figure, celui qui fait un don à un parti politique ne doit pas, en principe, réclamer une contrepartie au donataire sous peine de transformation de la nature et l'esprit du don. Pourtant, dans la pratique, ces différents donateurs font leurs dons avec d'autres ambitions inavouées : le retour de l'ascenseur. Ces ambitions inavouées et remarquables dans les soutiens de ces donateurs font de ce type d'aide, un financement occulte.

Cela est une pratique qui devient de plus en plus récurrente dans les pays de la sous-région en général et au Sénégal en particulier, d'où la nécessité de s'interroger sur les raisons qui expliquent cet état de fait. Les raisons essentielles qui expliquent l'implication de ces personnes morales dans le financement partisan sont d'abord le caractère embryonnaire de la loi qui régit les partis politiques en République du Sénégal, en occurrence la loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée), comme le précise le Professeur El Hadji MBODJ dans son rapport de 1999 : « la Loi du 06 mai 1981 relative aux partis politiques se caractérise en outre par son austérité tant dans sa forme que dans son contenu. Sur le plan formel, la loi n'est pas structurée en titres ou chapitres et ne comprend que 6 articles brièvement rédigés. Dans le fond, elle est lacunaire car ne détermine pas la vocation du parti politique, n'insiste pas sur ses droits et obligations, et est très évasive en ce qui concerne ses modes de financement ». ¹²³²

¹²³⁰ Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, Op. Cit., p. 11.

¹²³¹ Marmorat, Cohen-Séat, Péru, Op. Cit., p.69.

¹²³² REPUBLIQUE DU SENEGAL : Statut de l'opposition et financement des partis politiques, Op. Cit., p. 37.

Ces lacunes ainsi mises en exergue, posent, à leur tour, un certain nombre de problèmes majeurs : la difficulté de distinguer les dons légaux et les financements occultes et l'absence de limitation des dons dans les revenus globaux des formations politiques sénégalaises. A ces deux problèmes s'ajoute le manque de volonté des partis politiques car, n'ayant pas voulu faire du respect de la légalité leur cheval de bataille tout en s'éloignant, le plus loin que possible, de tout risque débouchant sur des pratiques d'illégalité. Cette confusion juridique, ainsi que l'inertie ou l'inefficacité des organes de contrôle laissent une marge de manœuvre très importante aux partis politiques qui seraient tentés de recourir aux financements des personnes morales de droit privé, non habilitées à financer les partis politiques. Elles sont ensuite dues à la recherche d'une protection de la part du pouvoir supposé avoir bénéficié du soutien de ces personnes morales. Parce que très généralement, ces structures privées ont des soucis soit avec la justice, soit avec le fisc du pays pour des questions d'impôts impayés. Devant ces différents problèmes, la meilleure formule pour ces structures qui semblent être imperméables, est d'être très tôt vigilant pour connaître la direction du vent politique et de se confier aux partis censés arriver au pouvoir en cas d'élection afin de bénéficier de leur protection. Une autre raison, non pas la moindre, c'est la volonté d'obtention des marchés publics de ces personnes morales en défiant toutes les règles légales, en soutenant les formations partisans qui sont bien parties pour gagner une élection. Lors de notre entretien avec le Chargé de l'information scientifique la Rencontre Africaine pour la Défense des Droits de l'Homme, une organisation de la société civile sénégalaise, la question du financement occulte des partis politiques sénégalais était au centre de nos discussions. A en croire ce dernier, les origines des fonds des partis politiques sénégalais restent plus que jamais douteuses, surtout lorsqu'on fait un parallèle entre la capacité financière officiellement déclarée des partis politiques et les dépenses qu'ils effectuent lors des compétitions politiques. L'extrait de l'entretien ci-dessous est plus illustratif : **Question :** Quelle analyse faites-vous, en tant qu'organisation de la société civile, du financement des partis politiques au Sénégal ? **Réponse :** « *Je pense qu'on doit rationaliser les partis politiques, car lorsque Abdoulaye WADE quittait le pouvoir, on avait presque cent soixante dix (170) voire deux cents (200) partis politiques. Et actuellement on nous dit qu'il y a plus de trois cents (300) partis politiques au Sénégal. Donc, il faut rationaliser les partis politiques. On doit aussi revoir le financement des partis politiques. Parce qu'en Afrique et surtout au Sénégal, pendant la campagne électorale on voit que ceux qui sont des candidats, leurs*

moyens de campagne sont exorbitants. On ne sait pas d'où ils tirent leur argent. Ce sont des financements occultes, des financements qui ne sont pas basés sur des choses transparentes.

*C'est pourquoi, je pense que le financement des partis politiques en Afrique et surtout au Sénégal doit être revu. Lors des assises nationales de 2008, on avait même fait des recommandations pour instaurer le financement public et la rationalisation des partis politiques au Sénégal. Mais jusqu'à présent, rien n'a abouti concrètement ».*¹²³³

Il est difficile de mobiliser des exemples concrets qui décriraient typiquement un cas de financement de personne morale de droit privé. Mais nous sommes loin d'être dans une démarche validant une démonstration fictive de financement illégal des personnes morales. Parce que, les propos d'acteurs que nous avons engrangés sur le terrain avec les acteurs concernés par notre thématique, peuvent nous servir d'exemples pour étayer notre position, dans la mesure où il est permis de leur accorder assez de crédits du fait de la sincérité avec laquelle ils nous ont été livrés. Partant de cette précision, l'obtention du premier indice d'implication illégale des personnes morales dans le financement des partis politiques sénégalais, est le résultat de notre entretien avec la RADDHO. L'extrait d'entretien ci-dessous nous en dit plus : **Question :** Est-ce que la RADDHO a une fois constaté un scandale lié au financement occulte des partis politiques au Sénégal ? **Réponse :** « *Durant les campagnes électorales, on constate que des moyens colossaux sont utilisés par les candidats pour faire leurs communications politiques. On voit des voitures de luxe, l'argent coule à flot du côté non seulement de ceux qui sont au pouvoir que de ceux qui sont de l'opposition. Nous n'avons pas constaté un cas de scandale de financement occulte concernant un parti politique sénégalais. Mais souvent, on assiste au Sénégal à des lobbys c'est-à-dire des groupes de pression qui sont dans le privé ou qui sont dans l'activité économique et qui soutiennent un candidat avec leurs moyens financiers et leurs moyens de pression. Par exemple, moi je peux aller voir un opérateur économique qui est là et qui milite dans mon parti. En lui faisant des propositions concrètes, s'il est convaincu de mes propositions, il peut financer la campagne ! Et après mon élection donc, je lui donne ce qu'il mérite. C'est tout !* **Question :** Vous faites allusion à quels lobbys concrètement ? **Réponse :** *Non, je ne veux pas citer leur nom... ».*¹²³⁴

Une autre organisation de la société civile sénégalaise, en occurrence le Forum civil sénégalais, estime également que – comme l'a précisé la RADDHO – le financement occulte des partis politiques au Sénégal n'est un secret pour personne. Au cours de notre entretien

¹²³³ Entretien du 18/12/2018 au siège de la RADDHO, avec le Chargé de l'information scientifique (A. DIALLO) à Dakar.

¹²³⁴ Entretien du 18/12/2018 au siège de la RADDHO, avec le Chargé de l'information scientifique (A. DIALLO) à Dakar.

avec un membre de cette organisation, notre interlocuteur souligne qu'il y a une implication remarquable d'organisations privées dans le financement des partis politiques, notamment les lobbys comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Quelle analyse faites-vous, en tant qu'organisation de la société civile, sur le financement des partis politiques au Sénégal ?

Réponse : *Au Sénégal, le financement a amené beaucoup de débats. Il n'y a pas de financement véritable des partis politiques au Sénégal ; je dirais même en Afrique. Parce qu'il y a toujours des lobbys qui sont derrière les partis politiques pour les soutenir. Et une fois arrivés au pouvoir, ces partis sont obligés de leur donner quelque chose, à leur tour. Actuellement, le débat qui pollue le Sénégal, c'est l'affaire du candidat Ousmane SONKO, le candidat le plus redoutable de Macky SALL. C'est-à-dire qu'il y a des révélations contre lui par rapport à une société pétrolière qui lui aurait donné une somme colossale pour financer sa propagande électorale. Donc au niveau des partis politiques, il y a ce problème de financement. Pour cette élection présidentielle qui va venir,¹²³⁵ si nous prenons les candidats les plus remarquables comme Macky SALL, Ousmane SONKO, Idrissa SECK et Cheikh Issa SALL du parti P.U.R., parmi eux, personne ne peut dire véritablement aux sénégalais d'où provient l'argent de leur campagne. Ousmane SONKO a fait tout récemment une tournée au Canada, en Europe..., au cours de laquelle il a dit que les militants, sympathisants et adhérents lui ont donné beaucoup d'argent. Mais combien ? Personne ne le sait. Mais tout ce que nous savons au moment des élections présidentielles, c'est que chaque candidat paye sur le plan de la mobilisation, sur le plan de la logistique. C'est-à-dire qu'il paye extrêmement cher, extrêmement cher... ».¹²³⁶*

Il n'est un secret pour personne qu'au sein de certains partis politiques, la quasi-totalité des charges du parti pèse sur le seul président, menaçant ainsi la démocratie interne de la formation partisane concernée. Cela sous-entend que, même si les faits dont parle notre interlocuteur s'avéraient confirmés, ni les militants, ni les sympathisants, encore moins les membres de la société civile seraient en mesure de savoir le montant exact qu'un candidat à une élection présidentielle aurait eu lors de sa tournée en dehors de son pays. Cela n'est pas le propre du candidat du PASTEF, mais plutôt une pratique récurrente des dirigeants de nombreux partis politiques des pays de la sous-région en général, et ceux du Sénégal en particulier. Toujours selon cet acteur de la société civile,

¹²³⁵ Il s'agit de l'élection présidentielle de 2019.

¹²³⁶ Extrait d'entretien du 10/01/2019 avec monsieur Ibrahime NIANG, membre du Conseil d'Administration du Forum civil (*Transparency International*), coordonnateur de la Section de Mbour et Coordonnateur du Pôle Gouvernance territoriale, expert électoral, au siège du Forum civil, à Dakar-Médina.

les sources de financement des partis politiques au Sénégal suscitent donc assez d'interrogation en termes de leur légalité. Mais le cas du parti PASTEF d'Ousmane SONKO attise une curiosité particulière chez certains sénégalais, à en croire notre interlocuteur du jour : **Question :** *Est-ce que vous avez un exemple concret de financement occulte d'un parti politique au Sénégal ?*

Réponse : *« Ça arrive tout le temps, et le cas de Ousmane SONKO en est un exemple. Monsieur SONKO est un expert fiscal et il a été retenu récemment au niveau du cercle des experts fiscaux sénégalais. Il est donc accepté comme expert fiscal agréé, il y a trois mois. Mais Ousmane SONKO, il a un autre problème qui le traîne. C'est vrai ou ce n'est pas vrai, on en saura peut-être dans les jours à venir. Il s'agit de cette histoire foncière qu'il est en train de négocier avec une famille portant sur un titre foncier. Et l'État du Sénégal avait dédommagé cette famille à hauteur de quatre-vingt-dix milliards, parce que c'est un grand terrain. C'est Ousmane SONKO qui a le dossier, en tant qu'expert fiscal, qui s'occupe également des redressements fiscaux, il en demanderait douze milliards. C'est vrai ou ce n'est pas vrai, le temps nous édifiera plus tard. Dans tous les cas, il est accusé d'avoir créé une société qui s'appelle ATLAS au mois d'avril 2014, je pense. Il a créé une autre société qui s'appelle MERKALEX, je pense bien ça s'appelle MERKALEX, mais qui n'est pas à son nom. Et c'est à travers cette société qu'il fait donc, cette histoire de régularisation foncière, d'après un journaliste. Le journaliste qui a sorti cette information, c'est Mademba NDIAGNE qui est un patron de presse et fait partie actuellement du pool de communication du chef de l'État. Est-ce que c'est une stratégie pour lui nuire, parce qu'actuellement il est le seul candidat potentiel pouvant véritablement secouer Macky SALL.*

L'autre chose, certains l'assimilent également à un terroriste. Un grand leader religieux a dit que Ousmane SONKO faisait partie de DESH. D'autres vont plus loin, pour dire qu'il est même soutenu par un lobby terroriste. C'est vrai ou ce n'est pas vrai, c'est compliqué de le savoir. Mais ce que l'on sait, c'est qu'il y a des lobbys terroristes qui sont là et qui financent des partis politiques parce qu'ils sont immensément riches. DESH et AQMI ont-ils des représentants au Sénégal ou pas, je ne le sais pas. Mais toutes ces organisations terroristes sont présentes dans la sous-région. C'est pourquoi d'ailleurs, il y a six ou sept mois, l'imam DAOU avait été emprisonné parce qu'il aurait été en connivence avec des organisations terroristes. Mais il a été blanchi. Ce qu'il faut retenir c'est que, les financements sont toujours occultes, que ça soit un financement d'une organisation terroriste, d'un lobby pétrolier ou d'un président d'un pays occidental, c'est

toujours occulte ». ¹²³⁷ La découverte du pétrole et du gaz au Sénégal n'est pas, non plus, sans conséquence dans la vie politique de ce pays. Et selon certains citoyens sénégalais, l'attribution même du marché d'exploitation de ces produits suscite des questions qui restent sans réponse pour le moment, comme le souligne ce cadre du Forum civil : *« Autre fait marquant, c'est qu'au Sénégal il y a une importante découverte de pétrole et de gaz. Il y a un ministre - Tierno Allassane THIAM - qui a été limogé, même s'il dit le contraire. Mais dans tous les cas, c'est un problème qui est lié au pétrole et au gaz. Parce que tout simplement il y a eu des multinationales qui avaient déposé leur candidature pour le marché d'exploitation de ces produits. Et la société Total a été retenue, non pas sur la base légale mais grâce à l'influence des plus hautes autorités. Et le ministre Tierno avait désobéi au président Macky SALL en disant que, le fait d'attribuer ce marché à cette société ne préserve pas l'intérêt du Peuple sénégalais. Le président lui répond : tu es membre de mon gouvernement, si tu ne fais pas ce que je te demande de faire donc je me débarrasse de toi. Donc cette découverte du pétrole et du gaz a chamboulé également la donne en matière de financement des partis politiques au Sénégal. Actuellement, ce que le peuple dit, c'est que ces gens qui sont dans le carrelage ont tous des souteneurs et ils ne révéleront jamais leurs souteneurs »*. ¹²³⁸

Si l'inefficacité de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 s'explique par l'implication des personnes morales de droit privé, cette liste ne serait exhaustive que lorsque celle de la puissance publique serait mise en exergue. Parce que, les personnes morales de droit privé ne sont pas les seules à s'être impliquées illégalement dans le financement des partis politiques au Sénégal.

B. Les moyens de l'État mobilisés pour des fins partisans

« Abdou DIOUF m'a parlé des fonds politiques et d'autres ressources. Nous en parlerons plus tard, mais nos soucis d'argent sont terminés », aurait laissé entendre le président sénégalais d'alors, Abdoulaye Wade, lors de son premier entretien avec son poulain, Idrissa Seck. ¹²³⁹

¹²³⁷ Extrait d'entretien du 10/01/2019 avec monsieur Ibrahime NIANG, membre du Conseil d'Administration du Forum civil (*Transparency International*), coordonnateur de la Section de Mbour et Coordonnateur du Pôle Gouvernance territoriale, expert électoral, au siège du Forum civil, à Dakar-Médina.

¹²³⁸ Extrait d'entretien du 10/01/2019 avec monsieur Ibrahime NIANG, membre du Conseil d'Administration du Forum civil (*Transparency International*), coordonnateur de la Section de Mbour et Coordonnateur du Pôle Gouvernance territoriale, expert électoral, au siège du Forum civil, à Dakar-médina.

¹²³⁹ Lequel entretien dont M. Seck divulgua la teneur stupéfiante peu avant la fin de sa garde à vue à la Direction des investigations criminelles (DIC) pour le délit d'atteinte à la sûreté de l'État. Pour plus de détails, voir, Abdoul Aziz DIOP, *Op. Cit.*, p.37.

La mobilisation des ressources financières, comme souligné plus haut, reste l'un des défis les plus complexes à relever par les partis politiques de notre époque. C'est pourquoi, ces derniers, du moins certains d'entre eux, sont souvent prêts à user de tous les moyens pour satisfaire leur folie dépensière qui n'est jamais épongée d'ailleurs. Malgré les restrictions qui leur sont imposées par les textes en vigueur,¹²⁴⁰ au sujet de la mobilisation de leurs ressources financières, les partis politiques n'hésitent pas souvent à frôler ces limites pour demander des soutiens à des entités commerciales ou syndicales, comme indiqué plus haut, pour se faire financer. Et comme si cela ne suffisait pas, certains partis politiques se permettent même de piocher dans la caisse de l'État pour financer leurs activités personnelles. Il faut, de passage, souligner que la recherche d'une preuve de financements occultes ou illégaux des partis politiques est l'exercice le plus compliqué voire, le plus difficile. Mais à en croire aussi Cheikh Tidiane Dieye, « *Il serait bien hasardeux de croire que les agents de l'administration obéissent strictement et de façon intrinsèque aux seules normes officielles visibles et plus ou moins abondantes qui encadrent leur organisation* ». ¹²⁴¹

Malgré l'existence des dispositifs juridiques ayant trait au statut des agents, des rites bureaucratiques et de nombreuses règles qui guident quotidiennement leurs pratiques professionnelles afin de maintenir la forme et la fonction de l'Administration, certains agents de l'administration sénégalaise n'hésitent pas à défier ces dispositifs pour des fins politiques ou claniques. Il faut, de passage, préciser que, pour certains analystes,¹²⁴² il y a trois niveaux de normes à respecter par les agents dans les administrations publiques :

- il y a d'abord les normes officielles, c'est-à-dire les règles juridiques ; même si la perception et le comportement des agents administratifs vis-à-vis de ces normes varient d'un agent à un autre en fonction de son grade, de son origine, de sa formation, de son expérience voire, de son réseau ;
- il y a ensuite des normes professionnelles ou déontologiques, qui doivent en principe orienter le comportement des agents vers des considérations éthiques et morales ;¹²⁴³

¹²⁴⁰ Il s'agit, entre autres, de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 (article 3) et du Code électoral (article L.61)...

¹²⁴¹ Cheikh Tidiane Dieye : La corruption bureaucratique au Sénégal. Trajectoires, ressorts et représentations populaires. L'Harmattan Sénégal, 2018, p. 47.

¹²⁴² Cheikh Tidiane Dieye, *Ibid.*, pp.47-48.

¹²⁴³ A titre d'exemple, l'administration douanière a élaboré un Code d'éthique et de conduite des agents des douanes en 2002, avec pour ambition de compléter et d'adapter la « Déclaration d'Arusha » sur l'éthique douanière, élaborée par l'Organisation mondiale des douanes en 1993.

- et au troisième niveau, il y a les normes traditionnelles, sociales, coutumières, et religieuses.¹²⁴⁴ Ces différentes normes sont censées avoir des influences sur les pratiques positives et sur les conduites des agents des administrations publiques. Mais quand on interroge les faits, la réalité est tout autre parce que *« l'étendue et la complexité de la réglementation et l'expertise professionnelle développée par les agents dans l'application des règles donnent à ces derniers un pouvoir discrétionnaire qui les met dans une position privilégiée dans les différentes transactions qu'ils font avec les usagers »*.¹²⁴⁵ C'est pourquoi, les hommes politiques sénégalais, du moins certains d'entre eux, tirent beaucoup profit de l'administration publique pour satisfaire leur "appétit politique." Même si cette pratique n'est pas un phénomène nouveau au Sénégal,¹²⁴⁶ il faut préciser que la fraude ou la corruption au sein de l'administration du pays a considérablement évolué comme le précise Cheikh Tidiane Dieye dans son ouvrage *« la fraude a maintenant évolué, passant d'une forme traditionnelle qui se définissait plus précisément à travers le type de moyen de locomotion utilisé, à une forme dite " intelligente", dont la matérialisation est la fraude documentaire. Elle est plus complexe, plus sournoise, et maintenant plus répandue. Cette forme de fraude est l'espace par excellence du marchandage et de la négociation des règles administratives »*.¹²⁴⁷ Et parmi les méthodes utilisées pour frauder ou détourner les deniers publics, on peut citer entre autres, la surfacturation, la fraude par dissimulation, l'octroi de marchés publics à des prestataires incompetents, sur la base de leur coloration politique, etc. Cette pratique immorale dans l'Administration publique, n'est pas l'apanage du Sénégal. De même elle n'est pas, non plus, le propre du pouvoir de Léopold Sédar Senghor, de celui d'Abdou DIOUF¹²⁴⁸ encore moins de celui de Macky SALL. Et pour preuve, Mamadou DIOUF, en décrivant les pratiques clientélistes qui ont marqué les premières années de la gouvernance sous Senghor disait ceci : *« l'économie de paillage qui se met en place opère avec une intensité diverse dans la totalité des rouages. L'accaparement des ressources économiques à des fins privées par*

¹²⁴⁴ Nous faisons allusion ici à la prégnance, par exemple, de la famille sur le membre, le devoir d'entraide, le devoir de respecter le plus âgé que soi, la peur de rompre le lien familial ou social, qui constituent des règles non écrites mais qui agissent directement ou indirectement sur les pratiques professionnelles.

¹²⁴⁵ Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.59.

¹²⁴⁶ Voir, Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.60.

¹²⁴⁷ Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, pp.61-62.

¹²⁴⁸ « Le problème de la transparence dans la gestion des marchés publics n'est pas une nouveauté. Ententes directes, commandes directes et systèmes de dérogation ont été des pratiques récurrentes et généralisées du régime de DIOUF. L'impunité était la règle et la gestion des marchés publics n'avait pour objectif que de créer et d'entretenir un groupe d'entrepreneurs politiques qui, en retour, devaient être les bailleurs du parti ». Voir Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.88.

les représentants de la puissance publique est total et systémique. Plus grave encore, la corruption est impunie, parfois récompensée. La sanction renvoie beaucoup plus à des erreurs de positionnement politique qu'à la volonté délibérée de faire respecter la loi et les règlements. Le modèle fonctionnaire du prestige, de la dissipation des ressources et de la dépense, entretient pratiquement les modes alternatifs et/ou complémentaires de l'investissement et de la production de biens et de services. La gestion politique de la sphère économique, à l'exclusion de toute considération de rentabilité ou d'efficacité, a eu plusieurs conséquences dont les plus consternantes sont : la débâcle institutionnelle et administrative et l'effondrement partiel du secteur bancaire au cours des années 80 ». ¹²⁴⁹ Cette question du financement des activités politiques par les moyens de l'État ne peut pas être traitée sans avoir les points de vue des principaux acteurs de la vie politique que sont les partis politiques sénégalais. C'est pourquoi, nous nous sommes entretenus avec un certain nombre de partis dans le but d'avoir leur point de vue sur la question. Ainsi, lors de notre entretien avec un cadre de l'APR, notre interlocuteur a estimé que son parti étant au pouvoir, ne peut pas manquer de moyens pour financer ses activités politiques. Et pour cause, l'APR, puisque c'est de lui qu'il s'agit, dispose dans l'appareil d'État, un Président de la République, des ministres, des députés, et d'autres cadres. Avant toute analyse, nous présentons les extraits d'entretien ci-dessous : **Question** : Quels sont les problèmes de financement auxquels l'APR est confrontée ? **Réponse** : *Moi j'ai mon parti qui est au pouvoir, donc je ne manque pas de moyens ! Parce que j'ai un Président de la République, j'ai une caisse noire, j'ai des ministres, des députés, un président de l'Assemblée nationale, j'ai un président du Haut conseil... ; les partis au pouvoir n'ont pas généralement des problèmes de financement.*

Question : Pourquoi, selon vous, les partis politiques au pouvoir n'ont-ils pas de problèmes de financement ? **Réponse** : *C'est parce que nous cotisons !*

Question : Un ministre de l'APR, par exemple, cotise combien par mois pour le parti ? **Réponse** : *Non, je ne vous le dirai pas. Mais ce qu'il faut retenir c'est que, ce sont les grands responsables du parti qui cotisent pour le financement du parti. Dans certains partis politiques, il y a des pourcentages de cotisation qui sont fixés pour les ministres, les députés, les maires... ; mais chez nous il n'y a pas ça. A l'APR, c'est de façon symbolique que les cotisations sont faites ».* ¹²⁵⁰ Les

¹²⁴⁹ Voir, Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, pp.73-74.

¹²⁵⁰ Extrait d'entretien du 31/07/2018 à Dakar, au siège de l'APR avec Abdourahmane N'Diaye, conseiller spécial du président de la République (Macky SALL) et secrétaire administratif national du Parti.

propos de ce cadre de l'APR suscitent une analyse. A la première vue, ils révèlent une pratique ordinaire à travers laquelle les membres du gouvernement apportent leur contribution à leur formation politique au nom de laquelle ils ont été désignés ministres. De même, les cadres des partis qui sont dans d'autres institutions de la République ont le droit d'apporter leurs soutiens aux formations politiques auxquelles ils s'identifient. Il n'y a rien d'anormal jusqu'ici, car les cotisations, les dons, les legs et contributions volontaires sont des soutiens jugés légaux en République du Sénégal. Mais le hic de cette pratique est que dans un pays où les organes de contrôle des services publics en général, et ceux du financement des partis politiques en particulier, sont plus que jamais défaillants, il n'y a quasiment aucun moyen qui puisse permettre d'empêcher les cadres politiques d'utiliser les moyens de l'État pour financer leur parti. Cela sous-entend que les ministres, les directeurs nationaux comme tout autre cadre de l'Administration centrale, ont tous des marges de manœuvre pour mettre l'État du Sénégal au service de leur parti politique. Parce que, comme le souligne C. T. Dieye dans son ouvrage : « *les technocrates n'ont pas attendu longtemps pour entrer dans la scène politique, en ayant recours à ce qu'ils condamnaient la veille, l'utilisation de l'appareil d'État pour se construire une clientèle politique* ». ¹²⁵¹ La situation devient plus inquiétante et flagrante lorsque, souvent, les plus hautes autorités ne se gênent plus de tenir des propos qui ne correspondent à aucune page de la gouvernance démocratique. C'est du moins, le cas du président sénégalais d'alors-Abdoulaye Wade-qui, sur la base des résultats des élections législatives de 2001(où le PDS avait engrangé 89 députés sur les 120), disait : « *j'ai la présidence de la République ; j'ai l'Assemblée Nationale, c'est-à-dire assez de députés pour prendre des décisions sans demander l'avis de personnes...* ». ¹²⁵²

Il existe un autre fait qui suscite assez d'interrogation chez certains analystes ; il s'agit de l'existence de la fameuse "caisse noire" logée à la présidence. Dans nos États modernes, un fonds spécial est mis à la disposition de la présidence appelé caisse noire. Cette caisse est alimentée par le fonds public pour évacuer les dépenses urgentes ou quotidiennes du chef de l'État. ¹²⁵³ Mais rien ne rassure les citoyens que ledit fonds n'est pas destiné à financer le parti politique au pouvoir ou la mouvance présidentielle. Mais cette interrogation reste sans réponse tranchante, quoique le

¹²⁵¹ Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.76.

¹²⁵² Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.83.

¹²⁵³ « Le président Macky SALL a un fonds politique de plus d'un milliard de francs CFA chaque année. Et la dépense de ce montant n'est jamais justifiée », précisait M. SONKO, responsable du (futur car il n'avait pas encore son récépissé lors de notre passage) parti LSS en Casamance et conseiller spécial du président du parti (Samuel SARR) ; lors de notre entretien le 31/07/2018 à Dakar au siège dudit parti.

dernier public continue de s'évaporer, sans qu'aucune justification ne puisse d'ailleurs être donnée par les bénéficiaires, sous le prétexte que les fonds proviennent de la caisse supposée être noire, (même si quasiment aucun citoyen ne sait définir sa vraie couleur). Il est donc plus qu'urgent de dévoiler la vraie couleur de cette caisse, et voir si elle n'a pas subi d'autres colorations (surtout politiques) pour compromettre les égalités de chances et de moyens tant souhaitées par les principes démocratiques. Cette urgence de dévoiler la nature de la caisse noire se justifie par la pratique qui est actuellement en vogue dans l'espace politique sénégalais. Elle consiste à soutenir financièrement par le parti au pouvoir, d'autres partis politiques qui ont accepté de le soutenir, donc d'être de la mouvance présidentielle. La récompense se fait soit en nommant un de leurs cadres à un poste stratégique, soit en versant un montant relativement important dans leur compte bancaire, afin qu'ils puissent soutenir directement ou indirectement non seulement leurs propres activités politiques mais également et surtout le programme du gouvernement en place. Le fonds ainsi mis à leur disposition est puisé dans le fonds public. Cela est un indicateur fort de la corruption et du financement occulte des partis politiques par des moyens de l'État. C'est pourquoi d'ailleurs, « *Lors du cadre de concertation, certains participants ont même claqué la porte tout simplement parce qu'il y a une corruption visible au sein de l'Administration pour le financement des partis politiques* ». ¹²⁵⁴ La caisse noire n'est pas la source de suspicion dans la lutte contre le financement des partis politique par les moyens de l'État. Parce que, toujours dans les États qui se disent modernes, il existe un autre type de fonds dont l'utilité et surtout la destinée restent difficiles à préciser. Il s'agit des fonds secrets. Soutenus par les budgets nationaux, ces fonds secrets sont généralement logés à la primature et destinés à financer théoriquement certaines opérations menées par des services spéciaux tels que la sécurité et autres. Nous ne dirons pas qu'ils n'y servent pas. Mais à en croire André Campana, quoique d'aucuns diront que comparaison n'est pas raison, ces fonds secrets servent à autres choses : « *mais dans la réalité, ils sont également utilisés pour financer l'action politique du premier ministre* ». ¹²⁵⁵ Toujours selon A. Campana « *une estimation sérieuse et honnête, explique un ancien conseiller et ancien ministre de Georges Pompidou, est que 80% des fonds secrets ne servent pas à ce à quoi ils sont destinés. Ils sont utilisés pour la politique. Dans beaucoup de cas, on agit par décret d'avance, régularisé ensuite au collectif*

¹²⁵⁴ Extrait d'entretien du 01/08/2018 au siège du parti Libéralisme Social Sénégalais (LSS) avec le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR), (Babacar N'DIRE), à Dakar.

¹²⁵⁵ André Campana : L'argent secret. Le financement des partis politiques, Paris, Arthaud, 1996, p.50.

budgétaire ».¹²⁵⁶ Même si les réalités d'un autre pays étranger peuvent difficilement nous servir de repère politiquement exploitable, force est de constater que ni le Mali encore moins le Sénégal ne peut se mettre à l'abri de tels détournements du fait de l'inefficacité de leurs organes de contrôle. L'analyse de l'ancien premier ministre sénégalais, Monsieur Abdoul MBAYE, sur l'utilisation des biens publics pour des causes partisans écarte toute équivoque : « *vous avez le parti au pouvoir qui, lui, est financé par l'État par des moyens illégaux notamment. Mais il profite de la ressource de l'État pour vivre ; et il lui est facile également d'obtenir de structures privées de concours ou en contrepartie de certaines facilités qui lui sont accordées. Ce parti, généralement, n'a pas de problème de ressources disponibles. Mais il finit par avoir de problèmes de couverture de leurs dépenses. Parce que tout le monde s'attend à ce qu'il décaisse. Toute sa politique est basée sur une politique d'argent, et au bout du compte évidemment il n'y en a jamais assez pour satisfaire tout le monde. Mais, c'est un parti qui fonctionne de manière plus ou moins correcte sans grosse tension de trésorerie. Vous avez un deuxième type de partis, ce sont les partis alliés au parti qui est au pouvoir. Ces partis-là ont moins de contraintes en termes de dépense mais ils arrivent à fonctionner plus ou moins normalement grâce aux subventions ou dons qu'ils reçoivent du parti au pouvoir. Parce que les partis au pouvoir ont souvent besoin d'une coalition ou d'alliés. Et quand les partis sont considérés comme alliés ou des partis de la coalition au pouvoir, le parti au pouvoir leur reverse mensuellement quelques subsides. Donc ça, ça leur permet d'avoir un fonctionnement plus ou moins correct* ».¹²⁵⁷ Ces propos de l'ancien premier ministre sénégalais ont été confirmés par d'autres acteurs politiques sénégalais. Ainsi, à en croire le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR) : « *Il n'y a pas très longtemps, un leader de la Ligue Démocratique (LD/MPT), (son secrétaire général), a fait comprendre qu'il recevait chaque mois du pouvoir (de Macky SALL), quatre millions de francs CFA au compte de son parti politique. Cela a d'ailleurs conduit le parti à la division, puisqu'on parle maintenant de la LD debout et de l'autre LD* ».¹²⁵⁸ Cette pratique n'est pas le propre du pouvoir du Président Macky SALL, parce que, bien avant son arrivée au pouvoir, le « *CAP 21 de Abdoulaye WADE*

¹²⁵⁶ André Campana : *L'argent secret. Le financement des partis politiques*, Paris, Arthaud, 1996, p.50.

¹²⁵⁷ Extrait d'entretien du 13/08/2018 avec l'ancien premier ministre sénégalais, président du parti ACT (Abdoul MBAYE) à Dakar, dans son bureau.

¹²⁵⁸ Extrait d'entretien du 01/08/2018 au siège du parti Libéralisme Social Sénégalais (LSS) avec le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR), (Babacar N'DIRE), à Dakar.

*percevait de l'argent chaque fin de mois, quand il était au pouvoir ».*¹²⁵⁹ Le parti au pouvoir qui est censé assurer la neutralité dans la gestion des affaires publiques, tombe malheureusement dans la gestion partisane des biens publics en mettant ainsi à la disposition de ses 'ouailles' le dernier public en récompense de leur coloration politique. Cette discrimination patente entre les partis du même échiquier politique peut déboucher sur une insurrection populaire voire, une instabilité institutionnelle dans le pays. Parce qu'une telle pratique compromet frontalement l'égalité de chances entre les partis politiques et la volonté manifeste des autorités sénégalaises de moraliser l'espace politique. En plus de la mise à disposition de deniers publics aux partis membres de la mouvance présidentielle, le parti au pouvoir s'efforce encore, comme si cela ne suffisait pas, de protéger les partis bénéficiaires de sa générosité illégale, en cas de problème : *« En cas de financement occulte aussi, si votre parti politique est du côté du pouvoir, vous n'aurez aucun problème car il vous défendrait jusqu'au bout. Mais les petits partis comme le nôtre qui ne constituent aucune menace pour le parti au pouvoir ont moins de problèmes aussi ».*¹²⁶⁰ C'est pourquoi, quasiment tous les partis politiques veulent, aussi longtemps que possible, de la mouvance présidentielle même si leur vision politiques sont difficilement conciliables. Parce que, le fait d'être de la mouvance présidentielle, comme l'a précisé le président du PDCR, en plus des opportunités que cela peut générer, il protège également les partis politiques concernés : *« Aujourd'hui il y a beaucoup de partis politiques qui viennent avec de l'argent mais on se pose la question de savoir d'où vient cet argent. Pour la plupart, on fait des recherches mais malheureusement certains partis politiques sont inquiétés d'autres ne le sont pas. Et là encore, même si vous êtes pris et que vous êtes du côté du parti au pouvoir, il ne vous arrivera rien. Ici au Sénégal, le problème est qu'il faut être du côté de l'État. L'affaire Aguibou SOUMARE tout récemment, on est en train de faire des enquêtes sur lui parce que tout simplement il veut se présenter à l'élection présidentielle de 2019. Si vous n'êtes pas du côté de l'État et que vous êtes un petit parti, donc moins dangereux pour le pouvoir en place, là aussi, vous n'aurez pas assez de problèmes ».*¹²⁶¹ Ces différents propos prouvent à suffisance que les deniers publics sont mobilisés par le parti au pouvoir. La liste des propos allant dans ce sens est loin d'être exhaustive.¹²⁶² Partant

¹²⁵⁹ Entretien du 31/07/2018 avec M. SONKO, responsable du (futur car il n'avait pas encore son récépissé lors de notre passage) parti LSS en Casamance et conseiller spécial du (futur) président du parti (S. SARR), à Dakar au siège dudit parti.

¹²⁶⁰ Extrait d'entretien du 01/08/2018 à Dakar dans la cour du Parti LSS avec le président du parti PDCR (B. N'DIRE).

¹²⁶¹ Extrait d'entretien du 01/08/2018 au siège du parti Libéralisme Social Sénégalais (LSS) avec le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR), (Babacar N'DIRE), à Dakar.

¹²⁶² « Question : Est-ce qu'on peut parler de financements occultes ou frauduleux dans le contexte actuel sénégalais?

de ces constats, certains membres des organisations de la société civile vont plus loin pour estimer que le financement public qui est en vue au Sénégal serait d'ailleurs mal parti en termes de succès, tant que ces pratiques malsaines entretenues par les partis au pouvoir ne sont pas extirpées, comme le précisent les propos ci-dessous : « *Mais même si on avait instauré le financement public des partis politiques, il y aurait toujours un déséquilibre parce que le parti politique qui est au pouvoir va, tout le temps, utiliser les moyens de l'État, les moyens financiers naturellement, pour pouvoir battre campagne. Même si le Code électoral interdit cette pratique*¹²⁶³, *les moyens financiers et logistiques de l'État continuent d'être utilisés toujours par les partis politiques. Aucun régime n'a pu respecter ce principe, il y a tout le temps des violations du Code électoral* ». ¹²⁶⁴ L'implication de l'État dans le financement frauduleux des partis politiques, avec la complicité du parti au pouvoir, est une situation qui compromet l'espoir de relever le défi non seulement de la moralisation et l'assainissement de l'espace politique mais également et surtout de l'égalisation de moyens et de chance entre les partis politiques sénégalais lors des compétitions électorales. Tout simplement, parce que la puissance publique qui est censée être la garante pour la réalisation de ces différentes ambitions semble avoir choisi le mauvais côté. Ce qui porte à croire que, seul un sursaut national pourrait redresser le tir parce que ceux qui sont habilités à appliquer les textes sont devenus les complices de leur mauvaise application. La conséquence de cette discrimination partisane est que les partis politiques de l'opposition et ceux qui sont nouvellement créés ont de lourds fardeaux sur leurs épaules, menaçant ainsi l'émergence de nouvelles idées et formations politiques dans l'espace politique sénégalais. Ces pratiques apparemment récurrentes dans le pays et connues de tout le monde – exceptés peut-être les organes de contrôle du Ministère de l'Intérieur – se justifient plus par un processus de légitimation des financements occultes des partis politiques au Sénégal que par celui de moralisation de l'espace politique de ce pays. Sinon sur quelle base cohérente, la gestion du budget de l'Agence nationale de la Conférence islamique (ANOCI) par monsieur Karim WADE peut-elle se distinguer du détournement des biens de l'État au profit d'un

Réponse : Bon c'est possible, tout est possible..., à partir du moment où tout n'est pas en réalité règlementé par des textes, les abus sont possibles ». Extrait d'entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national et « Permanent » du PDS, à Dakar, au siège dudit parti.

¹²⁶³ Voir article L.61 du Code électoral du Sénégal, Edition 2017.

¹²⁶⁴ Extrait d'entretien du 10/01/2019 avec monsieur Ibrahime NIANG, membre du Conseil d'Administration du Forum civil, coordonnateur de la Section de Mbour et Coordonnateur du Pôle Gouvernance territoriale, expert électoral, au siège du Forum civil, à Dakar.

clan politique ? Car cette agence en dépit du manque de transparence¹²⁶⁵ relatif à la gestion des fonds alloués à cette dernière, l'ANOCI « *s'occupe de tout. D'importation de pétrole, de construction d'infrastructures...tout cela logé à la présidence de la République. La tour que Kadhafi veut construire, c'est aussi l'ANOCI qui s'en occupe. L'ANOCI de Karim Wade fonctionne comme un gouvernement parallèle. Et on la voit dans tous les secteurs vitaux où il y a de l'argent. Et c'est le fils du président de la République qui s'occupe de tout ça. L'ANOCI va même contracter un prêt au nom de l'État auprès du Koweït d'un montant de 17 milliards de francs CFA. Et on constate qu'à chaque fois que l'ANOCI fait des choix, c'est pour faire des deals financiers qui profitent à quelques individus au détriment de la majorité de la population* ». ¹²⁶⁶ Ce constat nous permet de donner raison à Georges Gosnat, qui, au sujet des rapports entre sociétés commerciales et le Parti communiste français disait ceci : « *Le secteur commercial ? Il faut que les choses soient claires : il n'existe aucune société de type capitaliste au service du parti ou dirigée par lui en dehors de sociétés qui ont pris la « forme capitaliste » parce que la loi nous y contraint. Mais toutes ces sociétés sont en rapport direct avec notre action politique. C'est pourquoi nous plaçons des dirigeants politiques à leur tête. Tous les secteurs que nous avons développés sont nécessaires à notre bataille : imprimerie, librairie, audio-visuel, urbanisme, etc.* ». ¹²⁶⁷ Au temps du président Abdoulaye Wade (vers les années 2008), la polémique relative au dépassement budgétaire ne suscite-t-il pas assez d'interrogations légitimes ? En d'autres termes, en parlant de financement d'un clan politique (ou parti politique) par les moyens de l'État, n'est-il pas permis de voir cette pratique aussi comme suspect ? Car il était question d'un dépassement budgétaire de l'ordre de 110 milliards de nos francs. Si les autorités politiques de l'époque, se sont défendues en tablant sur les cas des sinistrés, certains citoyens sénégalais estiment que : « *la situation des sinistrés ne s'améliore donc pas pendant que les dépenses, inscrites au budget initial en cours d'exécution, augmentent* ». ¹²⁶⁸ Et aucun des quinze ministres concernés n'a été inquiété, sauf le limogeage de monsieur Farba Senghor pour haut banditisme présumé ; quoiqu'ils n'ont jamais été au chevet des sinistrés des zones inondables. C'est pourquoi d'ailleurs, il est permis d'accorder du crédit aux propos de monsieur Ousmane Tanor Dieng qui disait que : « *c'est*

¹²⁶⁵ Voir Abdoul Aziz, *Op. Cit.*, pp. 38, 39, 40 et 41.

¹²⁶⁶ Abdoul Aziz, *Op. Cit.*, p.38.

¹²⁶⁷ André Campana : *L'argent secret. Le financement des partis politiques*, Paris, Arthaud, 1996, p.159.

¹²⁶⁸ Voir Abdoul Aziz DIOP, *Op. Cit.*, p.117 à 118.

*Abdoulaye Wade qui est le cerveau de ces dépenses hors budget et que, ce faisant, il neutralise tous les mécanismes de contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire ».*¹²⁶⁹

Toujours sur cette même lancée, Abdoul Aziz Diop va plus loin en précisant qu' « *au Sénégal, un budget de plus de 1 500 milliards de nos francs est exécuté chaque année pour rien. Les larmes d'une vieille sinistrée, implorant de l'aide sur Walf TV pour avoir tout perdu, suffisent pour le dire* ». ¹²⁷⁰ Le grand projet d'envergure nationale appelé la GOANA (Grande Offensive agricole pour la nourriture et l'abondance) peut s'inscrire dans le même registre des marchés dont la gestion des budgets a fait polémique dans le pays. C'est pourquoi d'ailleurs, certains sénégalais n'ont pas hésité de la qualifier de : « *simple escroquerie ou d'arnaque politique* ». ¹²⁷¹ Il en est de même pour les TGP (Très Grands Projets) annoncés par le président Abdoulaye Wade en son temps. ¹²⁷² Dès lors, il est plus que jamais urgent de « *réformer l'argent* » ¹²⁷³ comme le soulignait Abdoul Aziz DIOP dans son ouvrage intitulé 'Une succession en démocratie : Les sénégalais face à l'inattendu'. Ces différents constats ci-dessus soulignés, alimentent également le doute selon lequel le parti au pouvoir ou la mouvance présidentielle ainsi que certains cadres des partis politiques occupant de postes de responsabilité dans l'administration publique, financent leurs activités politiques avec les moyens de l'État. C'est un constat qui est désormais légitime au Sénégal comme dans d'autres pays comme le Mali, même si certains fonctionnaires à la retraite s'efforcent de redorer l'image des agents de l'État, quoique difficilement. ¹²⁷⁴

Au-delà de la légitimité, il faut noter également que ces pratiques sont loin d'être sanctionnées, rendant ainsi la corruption et le détournement quasiment légitimes comme le précise cet auteur : « *le régime de Wade a connu une succession de scandales financiers impunis. La plupart des*

¹²⁶⁹ Abdoul A. DIOP, *Op. Cit.*, p.118.

¹²⁷⁰ Abdoul A. DIOP, *Op. Cit.*, p.118.

¹²⁷¹ Abdoul A. DIOP, *Op. Cit.*, p.21.

¹²⁷² Abdoul A. DIOP, *Op. Cit.*, p.21.

¹²⁷³ Abdoul A. DIOP, *Op. Cit.*, p.167.

¹²⁷⁴ « Les agents de la fonction publique sont un échantillon de la société globale. Un type peut être bon dans son groupe social mais au sein de certaines administrations, il y a un environnement qui le dénature. Je connais des gens qui sont des imams dans leur quartier et prêchent pour l'intégrité et la droiture. Le problème c'est qu'une fois dans leur bureau, ils traitent des dossiers derrière lesquels il y a souvent une tentative de corruption. Il y a des propositions auxquelles on succombe facilement. Tout le monde n'est pas pourri et il faut éviter les jugements à l'emporte-pièce. Ces agents ne sont pas a priori moins intègres que les enseignants. Mais lorsqu'on brasse des millions par jour, on est plus exposé qu'un instituteur. Certains ont leurs tares, mais souvent ils n'ont pas le choix ; il n'y a pas de corrompus s'il n'y a pas de corrupteurs. Il y a même certaines logiques sociales qui poussent à la corruption » ; Extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire à la retraite, cité par Cheikh T. Dieye dans son ouvrage: La corruption bureaucratique au Sénégal. Trajectoires, ressorts et représentations populaires. L'Harmattan Sénégal, 2018, p.65 à 66.

grandes affaires révélées par la presse d'investigation partagent le même sort en faisant l'objet d'un traitement politique plutôt que judiciaire, si elle ne sont pas simplement ignorées par le pouvoir ou étouffées ». ¹²⁷⁵ Même s'il est difficile d'établir une statistique entre les différents présidents sénégalais (Senghor, Diouf, Wade et Sall), beaucoup de citoyens sénégalais s'accordent à dire que le pouvoir de Maître Abdoulaye Wade a battu le record ¹²⁷⁶ en amplifiant la corruption et en lui donnant une nouvelle forme : *«Wade a démocratisé la corruption et l'enrichissement illicite dans la mesure où il a élargi non seulement les possibilités d'accès illicite aux ressources publiques, mais aussi les acteurs qui peuvent y prétendre. Il suffit pour cela d'afficher la couleur bleue* ». ¹²⁷⁷ L'usage des deniers publics par le parti au pouvoir ou par la mouvance présidentielle, est-elle la résultante d'un manque de volonté des dirigeants politiques ? Dans tous les cas de figure, en plus de l'article 3 de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981, le Code électoral – édition, avril 2017 – prévoit dans son article L.61, alinéa 5 que : *« l'utilisation des biens ou moyens publics aux fins de cette campagne sous peine de sanctions pénales prévues par le présent Code. En cas de rupture de l'égalité entre les candidats du fait de l'utilisation des moyens publics, la Cour d'Appel est tenue de délibérer dans les quarante-huit (48) heures suivant la saisine* ». ¹²⁷⁸

Et comme une piste de solution à cette pratique antidémocratique qui compromet tous les principes en vigueur, retenons que la corruption est *« une forme insidieuse d'action illicite qui n'apparaît jamais au grand jour ; le corrupteur et le corrompu, unis et solidaires, gardent leur secret puisqu'ils sont menacés des mêmes peines. Il convient de les désolidariser* ». ¹²⁷⁹ Dans tous les cas de figure, l'histoire commence à donner raison à Abdoul Latif COULIBALY qui estimait qu'en : *« [...] En dépit de ses acquis majeurs, cette option démocratique se trouve piégée, victime d'une prise d'otage dont les principaux acteurs sont : les élites gouvernementales (auteurs*

¹²⁷⁵ Extrait d'entretien avec un haut fonctionnaire à la retraite, cité par Cheikh T. Dieye dans son ouvrage: La corruption bureaucratique au Sénégal. Trajectoires, ressorts et représentations populaires. L'Harmattan Sénégal, 2018, p.86.

¹²⁷⁶ « Depuis l'arrivée de Wade au pouvoir, rares sont les marchés de construction qui ont été attribués et réalisés sans faire l'objet d'une contestation formelle quant aux procédures de passation ou d'accusation de corruption contre des acteurs ou proches du régime impliqués dans ces projets », voir Cheikh Tidiane Dieye dans son ouvrage intitulé : La corruption bureaucratique au Sénégal. Trajectoires, ressorts et représentations populaires. L'Harmattan Sénégal, 2018, p. 89 à 90.

¹²⁷⁷ Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.89.

¹²⁷⁸ République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique, Direction générale des élections. Code électoral : Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code électoral (partie législative) ; Décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant Code électoral (partie réglementaire), Edition, avril 2017, p.29.

¹²⁷⁹ Voir, Cheikh Tidiane Dieye, *Op. Cit.*, p.75.

principales) et les partis politiques qui sont co-auteurs. Les auteurs et co-auteurs de cette prise d'otage peuvent compter sur la complicité coupable du Législatif et du Judiciaire, mais aussi sur l'indifférence coupable des intellectuels et de la société civile ».¹²⁸⁰ Si l'implication des personnes morales dans le financement des partis politiques apporte plus d'obscurité que de lumière au jeu politique sénégalais, quid de celle des personnes physiques ?

Paragraphe II : L'implication des personnes physiques dans le financement occulte des partis politiques sénégalais

L'implication des personnes physiques dans le financement des partis politiques ne souffre d'aucune contestation comme le montre cet extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** Comment comptez-vous financer le LSS ? **Réponse :** « Pour financer un parti politique, il faut que son président ait une capacité financière très solide. Et sur ce point, je pense que Samuel SARR n'aura pas de problème car il a beaucoup d'amis. Et certains d'entre eux ont même commencé à lui proposer de l'argent, des t-shirts, et d'autres soutiens matériels. Et le reste, c'est à SARR de le prendre en charge. Comme l'État ne finance pas les partis au Sénégal, chacun se finance à travers ses amis ».¹²⁸¹ Les personnes physiques peuvent légalement intervenir dans le financement des partis politiques, dans la mesure où les cotisations, les dons et legs restent toujours permis par le législateur sénégalais. De même, les contributions volontaires, l'achat des cartes de prestige, les cotisations spéciales imposées à certains membres du gouvernement ou cadres de l'Administration centrale par les partis politiques auxquels ils s'identifient, ne sont pas, non plus, en contradiction avec l'esprit de la Loi n°81-17 du 06 mai 1981. Parce qu'il estime qu'aucun de ces soutiens ou aucune de ces contributions n'imposent en principe une contrepartie au bénéficiaire, une fois que ce dernier accède au pouvoir. Mais le hic de la situation actuelle du financement des partis politiques sénégalais est que, le législateur n'a pas prévu des dispositifs tendant à limiter l'apport des personnes physiques en termes de dons et legs contrairement au Mali où le législateur a pris le soin de préciser que les ressources internes des partis politiques ne doivent pas dépasser les 50% du revenu global du parti.¹²⁸² C'est pourquoi, des personnes physiques à titre individuel n'hésitent

¹²⁸⁰ Abdoul Latif COULIBALY, *Op. Cit.*, p.21.

¹²⁸¹ Entretien du 31/07/2018 avec M. SONKO, responsable du (futur car il n'avait pas encore son récépissé à cette date) parti LSS en Casamance et conseiller spécial du président du parti (Samuel SARR), à Dakar au siège dudit parti.

¹²⁸² Article 24 de la Charte des partis politiques du Mali : « Le montant cumulé des dons, legs et libéralités ne doit en aucun cas dépasser 50 % du montant total des ressources propres du parti politique et doit faire l'objet d'une

pas à offrir des sommes relativement colossales ou des biens matériels aux partis politiques qu'ils estiment être bien partis pour gagner une élection. Même si certains inscrivent ce type de soutiens financiers et matériels dans le registre des dons, force est de constater que l'absence d'un plafonnement des dons au Sénégal crée la confusion entre le financement intéressé des personnes physiques et les dons désintéressés. Mais l'implication illégale des personnes physiques dans le financement des partis politiques sénégalais n'est plus à démontrer, comme le démontre cet extrait d'entretien ci dessous : **Question :** Si l'État ne finance pas les partis politiques, votre parti politique sera-t-il à l'abri des financements occultes ? **Réponse :** « *C'est vrai, l'absence du financement public des partis politiques par l'État fait que le financement occulte constitue un sérieux problème au Sénégal. Parce que souvent, certains leaders sont en connivence avec des réseaux mafieux. Et parmi les cas de financement occulte, nous pouvons citer par exemple celui de monsieur Lamine DIACK, le président du CIO. Il a affirmé qu'il a donné de l'argent à des partis politiques sénégalais alors que cet argent était occulte* ». ¹²⁸³

Pour éponger leurs dépenses politiques relativement exorbitantes, ou pour satisfaire leur appétit politique, les partis ou les hommes politiques ne reculent devant aucune opportunité leur permettant d'engranger des fonds. Si l'implication des personnes morales dans le financement partisan est ainsi mis en exergue, force est de constater qu'elles ne sont pas les seules à s'investir illégalement dans ce financement. Car des personnes physiques se font, de plus en plus, remarquer dans le financement occulte des partis politiques sénégalais. En défiant toutes les consignes du législateur sénégalais, et en mettant à profit leur statut ou influence au sein de l'organe dans lequel elles évoluent, ces personnes physiques qui feront l'objet d'une analyse détaillée plus tard, nous servent de bons exemples pour étayer notre position. Car elles ont eu à faire recours à des fonds occultes et étrangers pour soutenir directement ou indirectement des partis politiques sénégalais. Sans verser dans une dynamique de vouloir lister tous les cas d'implication des personnes physiques dans le financement des partis politiques, sous peine d'être prétentieux, nous nous intéressons aux cas les plus célèbres qui ont marqué l'actualité politique sénégalaise au cours de ces dernières années. Il s'agit d'une part, de l'« *affaire Cheikh Tidiane GADIO* » (A) qui a sérieusement secoué l'espace politique sénégalais et suscité beaucoup d'interrogations au sein de

déclaration adressée à la clôture de l'exercice budgétaire au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, avec mention de la nature et de la valeur des dons, legs et libéralités ».

¹²⁸³ Extrait d'entretien du 01/08/2018 au siège du parti Libéralisme Social Sénégalais (LSS) avec le président du Parti pour la Démocratie, la Citoyenneté et la République (PDCR), (Babacar N'DIRE), à Dakar.

la société civile comme au niveau de la classe politique du pays. Il y a d'autre part, l' ''affaire de monsieur Lamine DIACK'' (B) qui n'a pas, non plus, fini de tirer la sonnette d'alarme sur la porosité du système de contrôle actuel du financement des partis politiques sénégalais. Chacune de ces deux personnalités est soupçonnée d'avoir investi des fonds étrangers dans la vie politique du Sénégal, toute pratique bannie par la législation du pays. Nous entendons par fonds étrangers, toutes ressources financières d'origine étrangère, mobilisées par d'autres personnes de nationalité différente, afin de les investir dans la vie politique de leur pays d'origine.

A. L'Affaire Cheikh Tidiane GADIO , est-ce un financement occulte ?

L'ancien ministre sénégalais des Affaires étrangères Cheikh Tidiane Gadio, candidat malheureux à la présidentielle de 2012, a été arrêté à New York le vendredi 17 novembre 2017. Et pour cause, la justice américaine le soupçonne d'avoir obtenu des concessions pétrolières au profit d'une entreprise dirigée par son co-accusé qui est un homme d'affaires chinois, en échange de pots-de-vin qui auraient été proposés à de hauts responsables tchadiens et ougandais. Après son interpellation le 17 novembre 2017, cet homme politique sénégalais a été présenté le lendemain à un magistrat américain. A l'issue d'une enquête préliminaire menée par plusieurs services fédéraux, y compris le FBI, la justice américaine a inculpé un homme d'affaires chinois du nom de Chi Ping Patrick Ho et Cheikh Tidiane Gadio pour corruption. Ces deux hommes sont soupçonnés d'avoir proposé des pots-de-vin au Tchad et en Ouganda, afin d'obtenir des marchés et concessions au profit du conglomérat chinois, CEFC China Energy. Ce conglomérat basé à Shanghai, faut-il le souligner, est une entreprise qui intervient dans le domaine de l'énergie et de la finance. Les sommes semblent avoir été versées, au plus haut niveau, au titre de mécénat pour des causes caritatives à travers une ONG financée par le *China Energy Fund Commitee*, une firme basée à Hong Kong. Selon l'acte d'accusation de la justice américaine, le président tchadien (Idriss Déby Itno) et le ministre ougandais des affaires étrangères, Sam Kutesa, auraient bénéficié de ces largesses. A titre de rappel historique, soulignons que l'affaire commence à New York en octobre 2014. CEFC China Energy qui convoite l'exploitation des champs pétroliers tchadiens, souhaite devenir partie prenante d'une joint-venture (coentreprise) aux côtés d'une entreprise dépendant du gouvernement chinois, la Chinese State Oil Company, qui opère déjà dans le pays. Celle-ci y a été condamnée à une amende de 1,2 milliard de dollars pour violation des réglementations environnementales. Selon l'accusation, Chi Ping Patrick Ho se tourne alors vers Cheikh Tidiane

Gadio, ancien ministre des Affaires étrangères d'Abdoulaye Wade de 2000 à 2009, qui a ses entrées chez le président tchadien, Idriss Déby Itno. Monsieur Ho, veut que Dr Cheikh Tidiane Gadio intercède au sujet de ce litige et qu'il en profite pour négocier des concessions pétrolières au profit de sa société en évitant surtout tout appel d'offres. Pour les enquêteurs américains sur ce dossier, Dr Gadio aurait joué un rôle de lobbyiste auprès du régime de N'Djaména. Toujours selon le département de la justice américaine, CEFC China Energy a promis un pot-de-vin de deux millions de dollars au président tchadien en échange de sa bienveillance envers les intérêts de l'entreprise. Selon l'acte d'accusation, l'ancien ministre sénégalais aurait lui-même formulé l'offre en question, en échange de quoi, il aurait perçu quatre cent mille (400 000) dollars via sa société de conseil. Un an plus tard, c'est-à-dire en décembre 2018, l'ancien ministre des Affaires étrangères sénégalais rentre au bercail. Et à ce jour, toutes les accusations contre lui ont au final été retirées par la justice américaine. Totalement blanchi, Dr Cheikh Tidiane Gadio a tenu, dès son arrivée à Dakar, une conférence de presse le 21 décembre 2018 au cours de laquelle il n'a pas manqué de revenir sur le dossier, qui est désormais derrière lui. Ainsi lors de cette conférence de presse, l'ancien ministre sénégalais estime avoir été victime de la guerre diplomatique et économique entre les États-Unis et la Chine : « *Nous avons choisi l'absurdité de bâtir des États nains comme disait Cheikh Anta DIOP. La guerre commerciale Chine-État-Unis ne doit pas faire des victimes collatérales africaines* »¹²⁸⁴, précise-t-il. Dès son arrivée au pays, Dr Cheikh Tidiane Gadio n'a pas manqué d'aller saluer également le Président Macky SALL, qui est d'ailleurs désormais considéré comme un allié politique pour affronter un candidat redoutable à l'élection présidentielle de 2019. Il s'agit du candidat Karim Wade. « *Wade voulait se faire remplacer, non pas par son dauphin, mais par son fils. Et ça nous est insupportable. Son fils ne s'imposera jamais aux sénégalais et ça, c'est notre combat* ».¹²⁸⁵ Ce fait ainsi relaté, à la première lecture, reste distant de notre thématique. Mais son analyse approfondie rend visible sa dimension politique, surtout son rapport avec le financement des partis politiques. Dr Cheikh Tidiane Gadio, à titre de rappel, est un acteur politique sénégalais car responsable d'un parti politique dénommé MPCL. Il avait pris part à l'élection présidentielle de 2012¹²⁸⁶ au Sénégal au nom de sa formation politique,

¹²⁸⁴ Propos tenus lors de la conférence de presse du Dr Cheikh Tidiane Gadio à son retour au pays natal après sa libération, le 21 décembre 2018 à Dakar.

¹²⁸⁵ Propos tenus lors de la conférence de presse du Dr Cheikh Tidiane Gadio à son retour au pays natal après sa libération, le 21 décembre 2018 à Dakar.

¹²⁸⁶ Le premier tour s'est déroulé le 26 février 2012 et le second tour le 25 mars 2012.

le MPCL, engrangeant un score de 0,98% avec 26 655 voix obtenues au premier tour. Ces chiffres et dates attestent l'engagement de monsieur Gadio dans la conquête du pouvoir au Sénégal. Même si Dr Cheikh Tidiane Gadio est désormais totalement blanchi de l'affaire, force est de constater que la classe politique sénégalaise ne semble pas avoir tourné la page. Si certains acteurs politiques sénégalais estiment que l'affaire de l'ancien ministre des Affaires étrangères doit être analysée en dehors de tout soupçon de financement occulte des partis politiques, d'autres pensent au contraire qu'elle est l'exemple typique de financement occulte partisan. Ainsi lors de nos entretiens à Dakar avec les acteurs concernés par cette question de financement partisan, le Pr El Hadji MBODJ a donné son point de vue sur l'affaire Cheikh Tidiane Gadio. Selon cet universitaire, c'est une affaire tout à fait privée qui ne concerne pas son parti politique comme le précise cet extrait d'entretien ci-dessous : **Question :** *L'affaire Cheikh Tidiane GADIO peut-elle être considérée comme un financement occulte ?* **Réponse :** « Pour ce qui concerne GADIO, je ne peux pas soutenir son cas dans une thèse. C'est, à priori, une affaire tout à fait privée entre donc le consultant intermédiaire, courtier qu'il est, et les autres parties prenantes y compris la justice américaine. Il a été rémunéré personnellement en fonction des prestations qu'il aurait rendues carrément à son partenaire, en direction de Idriss DEBY ou quelque chose comme ça. Maintenant c'est de la corruption ou pas c'est en tout cas, une affaire tout à fait personnelle et ça ne concerne pas son parti. Parce que même s'il prenait cet argent pour mettre à la disposition du parti ; ça ne serait pas comparable au cas de monsieur DIACK. Parce qu'ici au Sénégal, on voit que ce sont les dirigeants des partis qui financent tout : Abdoulaye WADE, c'est lui qui finance le PDS, NIASS c'est lui qui finance son parti AFP. Et ce qui est sûr GADIO aussi, c'est lui qui finance son parti à partir de son argent. C'est donc l'argent personnel de GADIO, bien acquis ou mal acquis, peu importe, qui a été utilisé pour financer son parti ». ¹²⁸⁷ Une partie importante de la société sénégalaise partage ce point de vue du Pr E. MBODJ. Ainsi, selon les partisans de cette thèse, il est difficile d'établir une relation entre l'Affaire Chekh Tidiane Gadio et le financement des partis politiques.

Mais il reste incontestable également qu'au Sénégal, comme dans beaucoup d'autres pays de la sous-région, l'essentiel des charges des partis politiques pèsent sur leur président. Cela va sans dire que, si réellement Dr C.T. Gadio a perçu des pots-de-vin dans cette affaire, il aurait certainement financé son parti politique (MPCL) avec cet argent pour des raisons soulignées plus haut. En tout cas, c'est la position de l'AFP comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessous :

¹²⁸⁷ Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El Hadji MBODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

« Vous parlez de Lamine DIACK mais lui, il n'était pas un chef de parti politique. Il est venu dans un contexte de l'élection de 2012, il avait de l'argent et il a soutenu certains. Mais il y a quelqu'un ici, qui est un chef de parti, qui a participé aux dernières élections mais qui est encore dans les "cases" aux États-Unis ! Il est emprisonné là-bas ! C'était un ancien ministre de Abdoulaye WADE, c'était son ministre des Affaires étrangères pendant très longtemps. Il s'appelle Cheikh Tidiane GADIO. C'est un scandale parce que lui, on ne savait pas que l'argent qu'il avait, était dû à des trafics d'un peu partout puisqu'il avait la nationalité américaine. Donc il s'est fait coincer aux États-Unis, et il est actuellement là-bas. **Question :** Donc il a, lui aussi, financé des partis politiques sénégalais ? **Réponse :** Je dis, il était chef d'un parti ! Donc son parti ne vivait qu'à partir d'argent frauduleux. Ça c'est un exemple que je donne comme ça, et il n'est pas le seul certainement ». ¹²⁸⁸ Cet extrait d'entretien met en exergue la position des citoyens sénégalais qui estiment qu'au contraire, ladite affaire a, inévitablement, une incidence, qu'elle soit directe ou indirecte, sur le financement partisan. Dans tous les cas de figure, les partisans de chacune de ces deux thèses mises en relief ont des arguments défendables au sujet de l'affaire de cet homme politique sénégalais. Et la synthèse de ces deux raisonnements met en exergue la défaillance du système de contrôle du mode de mobilisation des ressources financières des partis politiques. Au Sénégal, l'Affaire Cheikh Tidiane Gadio n'est pas la seule à défier l'efficacité du mode de mobilisation des ressources financières des partis politiques sénégalais.

B. L'Affaire Lamine DIACK

Même si l'Affaire Cheikh Tidiane Gadio a fait couler beaucoup d'encre et de salive au Sénégal, elle n'a pas été plus célèbre que celle appelée Affaire Lamine DIACK. Il faut tout d'abord préciser que Monsieur Lamine Diack est un administrateur sportif et ancien athlète né le 7 juin 1933 à Rebeuss, un quartier populaire de Dakar. Champion de saut en longueur à la fin des années 1950, il a remporté l'épreuve aux championnats de France d'athlétisme de 1958. Il a été détenteur du record de France/Afrique de l'Ouest d'athlétisme de 1957 à 1960. Le 8 novembre 1999, monsieur Diack devient le président de l'Association internationale des Fédérations d'athlétisme (IAAF) jusqu'en 2015. Il a été réélu pour son quatrième et dernier mandat de quatre ans le 16 octobre 2011. Monsieur Lamine Diack, faut-il le souligner, est aussi un vétéran de la politique sénégalaise :

¹²⁸⁸ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Macel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

maire de Dakar de 1978 à 1980, parlementaire de 1978 à 1993 avant de devenir premier dirigeant africain de l'IAAF. Pourtant, malgré ces brillants parcours sportif et politique, cet athlète sénégalais de renommée mondiale a des soucis avec la justice française.

Ainsi, à la fin des années 2000, tandis que Lamine Diack a repris du service dans la sphère politique sénégalaise, tout semblait pour le mieux pour ce patriarche et le fils prodigue, qui fait fructifier ses affaires dans l'ombre de son père. Mais en décembre 2014, et à la grande surprise du monde politique et sportif, une enquête de la télévision allemande (ARD) ébranle le landerneau de l'athlétisme mondial. En plus d'un système institutionnalisé de dopage au sein de la Fédération russe d'athlétisme, les journalistes parlent des pratiques répandues de corruption afin d'obtenir de l'IAAF l'impunité pour les athlètes incriminés lors des contrôles. Devant ce constat, l'entourage de monsieur Lamine Diack est fortement mis en cause, même s'il s'apprêtait à terminer son dernier mandat en août 2015. Et dès lors, une enquête interne est diligentée. En début novembre 2015, l'affaire refait surface. Cette fois-ci, accablé par un rapport de l'Agence mondiale antidopage (AMA), Lamine Diack se retrouve au cœur du scandale. Selon les auteurs dudit rapport, Lamine Diack aurait organisé, en complicité avec Gabriel Dollé, médecin français, spécialiste de la lutte antidopage, Papa Massata Diack et l'un de ses frères, (Khalil) sans oublier son conseiller juridique Habib Cissé, un système de corruption généralisé en échange de manœuvres frauduleuses visant à retarder ou à abandonner les procédures disciplinaires contre des athlètes soupçonnés de dopage. Alertée entre-temps, la justice française entre en scène. Arrêté et assigné à résidence à Paris depuis novembre 2015, Lamine Diack fait face à la justice française qui l'accuse d'avoir accepté des paiements de plus de trois (3) millions d'euros pour couvrir des tricheries.¹²⁸⁹ En fin 2015, face aux magistrats français et sur un éventuel financement de la vie politique sénégalaise, Lamine Diack affirmait que l'argent reçu de la Fédération russe lui avait servi, entre 2009 et 2012, à financer l'opposition (coalition *Benno Siggil Sénégal*) contre Abdoulaye Wade lors des trois scrutins majeurs : « *Je vous ai dit qu'il fallait à cette période, (avant la présidentielle de février 2012), gagner la bataille de Dakar, c'est-à-dire, renverser le pouvoir en place dans mon pays, le Sénégal. Il fallait, pour cela, financer notamment le déplacement des jeunes afin de battre campagne, sensibiliser les gens à la citoyenneté. J'avais donc besoin de financements pour louer les véhicules, des salles de meeting, pour fabriquer des tracts dans tous les villages et tous les*

¹²⁸⁹ www.Bbc.com./afrique/monde-51090930 (consulté le 15/02/20 20).

quartiers de la ville ». ¹²⁹⁰ Quelques jours plus tard, lorsque le magistrat français lui demande si les opposants sénégalais ont bien reçu cette aide, Lamine Diack répond “Oui” sans autre précision. Il ajoute que « *La Russie a aussi donné 400-450 000 euros pour la campagne* » ¹²⁹¹ des municipales tenues en 2009 pour battre Karim Wade dans la capitale. Mais certains membres de cette coalition (*Benno Siggil Senegal*) nient en bloc ce fait : « *si j’avais reçu 200 millions de Lamine Diack en 2009, on n’aurait pas mangé autant de cacahuètes ni autant marché* » ¹²⁹², ironise Khalifa Sall, maire de Dakar depuis 2009. Le rappel des faits se présentant ainsi, la question fondamentale que l’on se pose est celle de savoir si les faits de corruption reprochés à Lamine Diack constituent un financement occulte des partis politiques. La question reste plus que jamais pertinente parce que monsieur Lamine Diack lui-même a reconnu les faits qui lui sont reprochés. En réponse à la question, nous disons que l’*Affaire Lamine Diack* répond aux critères d’un financement occulte de parti politique. Et pour cause, le fonds en question est d’abord étranger, ce qui est contraire à l’esprit de la loi n°81-17 du 06 mai 1981(modifiée) notamment en son article 3. Le fonds incriminé est ensuite engrangé illégalement en violation de tous les principes d’éthique et sportif de la haute instance de l’institution sportive concernée. Et enfin, le montant étranger et illégalement obtenu a servi, comme l’a précisé monsieur Diack lui-même, à financer l’opposition politique sénégalaise. La classe politique sénégalaise, dans sa majorité écrasante, n’en dit pas le contraire même si elle traite cette affaire selon les rapports politiques qu’elle a avec monsieur Diack. Ainsi, lors de notre passage au siège du PDS, nous nous sommes aperçus que l’*Affaire Lamine Diack* est perçue comme un moyen frauduleux, utilisé par l’opposition contre le PDS comme le montre cet extrait d’entretien relativement long et édifiant : **Question :** *Comment avez-vous analysé l’affaire Lamine DIACK, ici au sein du PDS ?* **Réponse :** « *Bon, l’affaire Lamine DIACK, nous l’avons tout simplement analysé en termes d’adversité. Lamine DIACK est du Parti Socialiste. En 1978, c’est ce même Lamine DIACK qui était le maire de Dakar. Il était le responsable politique du Parti Socialiste dans le Reubeus, dans le plateau. Donc c’est un pur produit du Parti Socialiste même s’il avait intégré l’IAAF. Il soutenait le Parti socialiste pour combattre Abdoulaye WADE. Et il soutenait Khalifa SALL pour l’élection de 2019. Mais c’est quelqu’un qui avait ses projets au niveau du Parti socialiste. Parce que c’était en réalité ceux qui étaient contre le choix d’Abdou*

¹²⁹⁰ www.jeuneafrique.com/880672/societe/lamine-diack-devant-les-juges-a-paris/ (consulté le 15 février 2020).

¹²⁹¹ www.jeuneafrique.com/880672/societe/lamine-diack-devant-les-juges-a-paris/ (consulté le 15 février 2020).

¹²⁹² www.jeuneafrique.com/880672/societe/lamine-diack-devant-les-juges-a-paris/ (consulté le 15 février 2020).

DIOUF sur la personne de Tanor DIENG pour la gestion du Parti Socialiste (PS). Eux, ils ont toujours pensé que Tanor n'était plus l'homme qui pouvait faire avancer le parti et il fallait un autre "JOKER". Et ce "JOKER" pour eux c'était Khalifa SALL, qui faisait partie des jeunes que le PS a formés avec les Mamadou DIOP, l'ancien maire de Dakar. Pour nous la première chose que Lamine DIACK devrait faire pour eux, dans leur stratégie, c'était de récupérer la ville de Dakar, qui était gérée par le PDS (Pape DIOP). Parce que la ville dispose de moyens colossaux surtout pour les appuis aux nécessiteux. Donc c'était leur première bataille et ils ont réussi le combat en 2009 en y plaçant Khalifa SALL. En plaçant aussi Khalifa SALL au niveau de la ville de Dakar, c'était aussi lui donner la possibilité de pouvoir s'imposer au sein même du PS. Donc nous, nous avons vu l'acte de Lamine DIACK comme, tout simplement, un acte d'adversité. Quelqu'un qui nous a toujours combattus, on n'a pas vu autre chose. On a vu tout simplement un adversaire qui était devant nous qui disposait des moyens, mais qui les utilisait de manière, etc. Maintenant quand vous parlez du problème de fraudes, c'est-à-dire l'utilisation de sources nébuleuses, cela faisait partie de ça. Parce qu'on a financé le PS pour nous (PDS) combattre. C'est lui qui l'a financé, d'ailleurs ce sont les raisons qui le maintiennent maintenant en résidence surveillée en France. Parce qu'on a estimé que, lui, il a été corrompu par des athlètes Russes etc., qui utilisaient le dopage pour avoir certaines médailles. Ayant été découverts et menacés de suspension, ces athlètes lui ont exigé de fermer les yeux là-dessus en lui donnant des sommes d'argent. Et c'est cet argent qu'il avait mis à la disposition du PS, notamment à la disposition de Khalifa SALL pour combattre le PDS. En réalité, les gens disent que même Macky SALL a bénéficié de cet appui-là. Comme lui, il est au pouvoir, il peut toujours avoir cette pression-là pour..., voilà. **Question :** Selon certains rapports, il y a treize (13) partis politiques sénégalais qui auraient bénéficié de ce fonds. Partagez-vous ce point de vue-là ? **Réponse :** Vous savez, au début il y avait une coalition qui s'appelait BENO SIGI SENEGAL, composée des anciens du PS, de la LD, du PIT. Toutes ces formations communistes étaient avec nous, avant de rejoindre BENO SIGI SENEGAL. C'est à la veille des élections que BENO SIGI SENEGAL s'est scindée en deux : BENO avec Tanor DIENG et BENO avec Moustapha NIASS. Après, les deux BENO, Macky etc., se sont retrouvés autour maintenant de BENO BOK YAKAR. Finalement ces treize (13) partis-là, sont certainement ceux qui étaient engagés à nous faire la guerre. Il n'y avait pas que des partis politiques, il y avait aussi des mouvements comme YANAMARRE etc. Tous ces gens avaient bénéficié du fonds de Lamine DIACK. Bon, eux ils contestent, mais tout le monde sait ce qui s'est

passé. **Question :** Monsieur DIACK a avoué les faits non ? **Réponse :** Oui, il a avoué et il a dit ce qu'il avait à dire. Il a tout simplement effacé le nom de Macky, mais il reconnaît les faits.

Question : Confirmez-vous que le PDS aurait demandé à l'Etat sénégalais de dissoudre tous les partis bénéficiaires du fonds de Lamine DIACK ? **Réponse :** Mais ces sources de financement de Lamine DIACK, on les a sues après notre défaite. C'est après notre défaite que nous avons eu des informations précises, donc nous ne pouvions pas prendre des décisions coercitives par rapport à ça ». ¹²⁹³ Le Chargé de communication du parti Bok Gis Gis qualifie également l'Affaire Lamine

Diack de financement occulte car, ce sont des fonds étrangers qui ont été injectés dans la vie politique sénégalaise pour renverser le président Abdoulaye Wade. C'est pour quoi, il estime qu'elle illustre parfaitement un financement occulte : **Question :** L'affaire Lamine DIACK en est-elle une illustration ? **Réponse :** Parfaitement, ce cas est un exemple patent. Des fonds russes qui

ont servi à renverser le Président Abdoulaye WADE. **Question :** Comment vous aviez analysé l'Affaire Lamine DIAKE au niveau de votre parti ? **Réponse :** C'est dire que notre pays est en danger parce que ces gens-là sont à n'importe qui. Aujourd'hui, notre pays a découvert du pétrole, ce qui veut dire que nous sommes davantage en danger car ce produit suscite beaucoup d'intérêts au plan mondial. Donc les lobbys peuvent se préparer et injecter de l'argent d'une telle nature dans notre pays et essayer d'avoir la part de marché, une fois leur candidat élu. Parce que l'affaire DIACK prouve maintenant qu'il est possible de capter des fonds occultes et de les remettre aux hommes politiques. Lamine DIACK lui-même a avoué avoir reçu des fonds. C'est lui qu'on a pu attraper, ce qui veut dire que d'autres le font certainement ». ¹²⁹⁴ L'AFP de Moustapha NIASS a

fait les mêmes observations même si notre interlocuteur estime que ceux qui ont bénéficié du fonds de Lamine DIACK l'ont accepté en ignorant son origine : **Question :** Comment avez-vous analysé l'affaire de Lamine DIACK au niveau de L'AFP ? **Réponse :** Bon, pour nous à l'AFP, c'est un non-événement puisque ça n'a pas d'incidence sur la vie de l'AFP et on n'en a jamais discuté dans nos structures. Seulement, nous sommes des sénégalais et nous sommes sensibles à ce qui se dit, même pas seulement au Sénégal mais également au niveau mondial. Mais c'est un exemple qui est malheureux, sur lequel il faut réfléchir. Puisqu'il a fait entrer de l'argent dans le pays. Cet argent est allé un peu partout dans le pays, pas seulement dans le milieu politique mais même dans le

¹²⁹³ Entretien du 25/07/2018 avec le Secrétaire administratif national et « Permanent » du PDS (D. Thiaré), à Dakar, au siège dudit parti.

¹²⁹⁴ Extrait d'entretien du 25/07/2018 à Dakar, au siège du parti politique Bok GIS GIS avec M. DIAKHATE, Secrétaire national chargé de la communication du parti.

milieu religieux. Il ne faut pas exclure qu'il ait pu donner de l'argent à des marabouts. Mais ils l'ont pris en ignorant l'origine, donc ça n'entache absolument pas les utilisateurs. Mais lui-même qui sait que c'était de l'argent frauduleux, alors c'est comme le bon Dieu, quand vous volez un million et vous m'en donnez cent mille ; j'en mange, mais ce n'est pas un péché pour moi d'avoir mangé ces cent mille francs. Parce que je ne connais pas l'origine, pas du tout. Mais si je connaissais l'origine, ça serait autre chose. Mais je suis sûr et certain que ceux qui l'ont utilisé ne savaient pas réellement l'origine de cet argent. **Question :** Monsieur Lamine DIACK n'a-t-il pas aussi profité de la défaillance des textes en matière de financement des partis politiques au Sénégal pour faire entrer cet argent de l'extérieur ? Est-ce qu'il n'a pas profité du vide juridique ? **Réponse :** Ce vide juridique a été remplacé maintenant par 'DEBROUILLEZ-VOUS'. Je dis, une fois de plus, que chacun se débrouille selon ses moyens. Certains se débrouillent très sainement. D'autres ne le font pas aussi sainement que ça parce que l'essentiel pour eux c'est d'avoir de l'argent et de l'utiliser ». ¹²⁹⁵ Toujours sur la même question, l'analyse du Pr El Hadji MBODJ prouve à suffisance que l'Affaire Lamine Diack remplit les critères d'un financement occulte : **Question :** L'Affaire Lamine DIACK s'inscrit-elle dans le registre du financement occulte ? **Réponse :** Les données sont assez claires, il a contribué au financement, en gros, des assises nationales, de la société civile mais également des adversaires comme Abdoulaye WADE, à partir de fonds russes. Ici donc, d'abord il y a un financement étranger des partis politiques, parce que l'argent vient de la Russie, et a transité, en gros, par monsieur DIACK et que cet argent a servi concrètement à financer des campagnes électorales. Là, nous avons un cas de financement des partis politiques ». ¹²⁹⁶ Si tous ces partis politiques ou acteurs rencontrés jusque-là s'accordent à dire que l'Affaire Lamine Diack peut être qualifiée de financement occulte, le PS, quant à lui, estime qu'elle doit être analysée en dehors de toute considération politique comme le prouve cet extrait d'entretien : **Question :** Comment avez-vous analysé l'affaire Lamine DIACK au sein du Parti Socialiste ici ? **Réponse :** C'est dommage ; et je ne la mets pas en relation avec la politique. Parce que Lamine DIACK est une grande personnalité du Sénégal qui a rendu d'énormes services au sport du Sénégal et au sport mondial. C'est dommage qu'à la fin de sa carrière, qu'il soit rattrapé par de telles histoires. D'abord, ça ne correspond même pas à son image ; la corruption,

¹²⁹⁵ Extrait d'entretien du 02/08/2018 au siège du parti à Dakar avec Macel N'DIAYE, secrétaire national chargé de l'administration et de la permanence de l'AFP.

¹²⁹⁶ Entretien du 09/01/2019 à 12 heures 20 minutes avec le Pr El Hadji MBODJ, à Dakar, au quartier Sacré Cœur.

*les machins..., ça ne correspond pas à son image. On veut bien y croire mais ça ne correspond pas à l'image que les sénégalais retiennent de Lamine DIACK ».*¹²⁹⁷ En dépit des divergences constatées au niveau des acteurs rencontrés à propos de ces deux affaires (Dr Cheikh Tidiane Gadio et monsieur Lamine Diack) qui suscitent assez de suspicion dans l'espace politique sénégalais, le seul constat incontestablement valable est la porosité des systèmes de contrôle de la mobilisation des ressources financières par les partis politiques. Car, même si *l'Affaire Cheikh Tidiane Gadio* est une affaire privée, à en croire certains acteurs rencontrés sur le terrain, du moment où les agents de contrôle se contentent toujours de leur contrôle *a priori*, rien ne peut l'empêcher d'injecter les dividendes de ses affaires privées dans le financement de son parti politique. Le Peuple sénégalais n'a aucune garantie devant de pareilles situations, surtout avec un système de contrôle complètement dépassé par le temps qu'est le contrôle *a priori*. De même la tristement célèbre affaire de monsieur Lamine Diack met ainsi à nu tout le dispositif sécuritaire mis en place par la Loi n°81-17 du 06 mai 1981 (modifiée) en matière de mobilisation des ressources financières des partis politiques sénégalais. Car monsieur Diack ne semble pas avoir rencontré d'obstacles législatifs ou institutionnels non seulement en transitant le fonds étranger et illégal vers son pays, mais également en l'investissant dans l'espace politique sénégalais. Dès lors, il est permis de se demander si le financement occulte des partis politiques n'est-il pas en voie de légitimation au Sénégal. Et pour cause, ni *l'Affaire Cheikh Tidiane Gadio*, ni *l'Affaire Lamine Diack* n'ont fait l'objet d'une enquête sérieuse *a fortiori* d'une sanction à l'image des faits. Pourtant ce sont des faits qui défient voire, qui compromettent, à la limite, les textes en vigueur d'abord ; même si le caractère embryonnaire de la Loi de 1981 relative aux partis politiques sénégalais n'est pas, non plus innocent. Ces différentes difficultés ainsi mises en exergue ici, sont des résultantes, en plus de l'inertie des agents de contrôle du Ministère de l'Intérieur sénégalais, du manque de système de financement des partis politiques au Sénégal. Sinon, le législateur mettrait un mécanisme relativement efficace et rigoureux de contrôle sur la mobilisation des ressources partisans dans le pays.

¹²⁹⁷ Extrait d'entretien du 07/08/2018 avec le Secrétaire permanent du PS (Cheikh SEYE) à Dakar dans son bureau, au siège du parti.

CONCLUSION GENERALE

« Gouvernance démocratique et financement des partis politiques : enjeux, contraintes et cadre juridique. Cas du Mali et du Sénégal », est, de notre point de vue, un sujet d'actualité dans le contexte malien et sénégalais actuel.

Les partis politiques sont une nécessité en démocratie ; et cela n'est quasiment plus contesté. Mais, faut-il le rappeler de passage, dans un passé relativement récent, l'utilité des partis politiques pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques était mise en doute. Et pour preuve, la Révolution française de 1789, conformément aux idées de J.J. Rousseau, n'avait pas manqué de déclarer d'abord la guerre aux corps intermédiaires : « *il importe, pour avoir bien l'énoncé de la volonté générale, qu'il n'y ait pas de société partielle dans l'État et que citoyen n'opine que d'après lui* ». ¹²⁹⁸ Dans le même registre, en Allemagne, les partis politiques avaient, à l'origine, rencontré une forte opposition. Parce qu'au début du XIX^{ème} siècle, la théorie hégélienne de l'État s'était attaquée aux partis politiques dans lesquels elle voyait « *la puissance de quelques-uns* » face à l' « *entité morale* » que représente l'État. ¹²⁹⁹

Il fallait attendre le début du XX^{ème} siècle pour que les partis politiques aient droit de cité. Ainsi, après la Première guerre mondiale, les rôles - du moins les plus essentiels - des partis politiques ont été reconnus de façon unanime. Et désormais, à en croire Hans Kelsen « *la démocratie moderne repose entièrement sur les partis politiques, dont l'importance est d'autant plus grande que le principe démocratique reçoit une plus large application* ». ¹³⁰⁰ Abordant dans le même sens, le Pr Ismaïla Madior FALL précise à son tour qu'au : « [...] *Sénégal comme ailleurs, les partis politiques jouent plusieurs fonctions, parmi lesquelles les fonctions d'expression du suffrage, d'animation de la vie politique, de socialisation, de programmation, et de réalisation de politique publique* ». ¹³⁰¹ Dès lors, « *c'est devenu une banalité d'affirmer que les partis politiques jouent un rôle essentiel dans la vie politique des nations* ». ¹³⁰² Si la nécessité des partis politiques ne fournit plus matière à controverse, il n'en va pas de même pour la place qu'occupe l'argent dans leur vie. Cette place d'argent en politique, longtemps maintenue sous silence ou considérée comme

¹²⁹⁸ Jean-Jacques Rousseau : Du contrat social. Les Éditions du Cheval Ailé ; cité par Rainer KRAEHE, le financement des partis politiques, *Op. Cit.*, p.8.

¹²⁹⁹ Voir KRAEHE, *Op. Cit.*, p.8.

¹³⁰⁰ Hans Kelsen : La Démocratie. Librairie du Recueil Sirey, 2^{ème} éd., Paris, 1932, p.19. Cité par KRAEHE, *Op. Cit.*, p.8.

¹³⁰¹ Ismaïla Madior FALL, Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme, *Op. Cit.*, p.125.

¹³⁰² Robert Pelloux : Quelques réflexions sur les partis politiques dans l'ordre interne et dans l'ordre international dans La technique et les principes du droit public. Etudes en honneur de Georges Scelle. Tome premier, L.G.D.J., Paris, 1950, pp. 415-437. Cité par KRAEHE, *Op. Cit.*, p.9.

sensible, n'est plus un tabou actuellement. Partant de là, il est plus que jamais nécessaire de poser au grand jour le problème du financement des partis politiques, compte tenu de l'accroissement continu de leurs besoins financiers aussi bien en période ordinaire qu'en période électorale.

Selon un homme politique malien,¹³⁰³ *« la politique c'est l'art de réaliser ce qui est possible et de rendre possible ce qui est nécessaire »*.¹³⁰⁴ Et cela a inévitablement un coût, d'où le lien séculaire entre l'argent et la politique. Dans la même veine, pour R. KRAEHE, *« aussi peut-on affirmer sans risque d'être démenti, que parmi les problèmes de la vie politique moderne, celui du financement des partis politiques occupera une place importante. Il ne pourra être résolu que dans le cadre d'un statut des partis qui n'existe encore qu'à l'état embryonnaire dans la plupart des pays, surtout pour ce qui est des clauses financières »*.¹³⁰⁵ Dès lors, le financement des partis politiques est, de nos jours, la valeur politique la mieux partagée parce qu'il y va de la consolidation démocratique dans nos pays. 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 meilleure gestion dans chaque système politique. C'est dans cette dynamique que les autorités maliennes et sénégalaises ont pris des dispositifs législatifs servant à encadrer cette question.

Et après plusieurs années de recherche doctorale (données livresques, entretiens...) au Mali et au Sénégal, il reste permis d'affirmer que les systèmes de financement partisan en vigueur dans ces deux pays connaissent des lacunes importantes.

Parlant d'abord des ressources privées des partis politiques, le constat majeur est qu'elles ne sont pas maîtrisées par les autorités compétentes. En d'autres termes, la non maîtrise des sources privées des partis politiques par les organes de contrôle reste un dénominateur commun pour ces deux pays sous étude. Ce manque de maîtrise des ressources propres des partis se caractérise d'abord par les handicaps socioculturels. Il s'agit du non respect des textes en vigueur par les acteurs (organes de contrôle, partis politiques, militants et sympathisants, électeurs...) et par le faible taux de bancarisation qui prévaut dans ces deux pays. Cet état de fait a engendré un laisser-aller inquiétant dans le champ politique malien et sénégalais. A titre illustratif, nous avons un décalage non négligeable entre les ressources (dons, legs, libéralité, cotisation...) encaissées par

¹³⁰³ Il s'agit de Dr Choguel Kokala MAIGA, ancien ministre dans plusieurs gouvernements et président du parti MPR.

¹³⁰⁴ Extrait du débat "POLITIK DEBAT" du 22 septembre 2019 sur la chaîne Africable TV, entre Dr Oumar MARIKO et Me Mountaga TALL, respectivement président du parti SADI et CNID-FYT (tous anciens ministres).

¹³⁰⁵ Voir KRAEHE, *Op. Cit.* p.14.

certaines partis et le montant dépensé (surtout lors des périodes électorales). De même, le faible taux de bancarisation dans ces deux pays continue d'entretenir la circulation de fonds dans des réseaux informels ; compliquant ainsi la lutte contre le financement occulte partisan aux organes de contrôle. Ce non respect des textes explique également le manque de poursuites et conséquemment de sanctions à l'encontre les acteurs (partis politiques, organes de contrôles...) qui ne respectent pas strictement les textes en vigueur.

A ce handicap socioculturel s'ajoute les lacunes juridico-institutionnelles qui se manifestent par les lacunes des textes en termes d'ambiguïté et de vide juridique. A titre d'exemple, la charte des partis politiques du Mali et la loi n°81 (modifiée en 1989) du Sénégal ne définissent pas des frontières entre les biens des partis et ceux de leurs leaders ou cadres. La publication des comptes des campagnes n'est pas, non plus, une nécessité au regard de ces deux textes précités. Autre situation préoccupante, les sources de financement des candidats indépendants ne sont, quasiment, pas au centre de préoccupation des contrôles des organes ; laissant ainsi à ces derniers une marge importante pour mobiliser des ressources illégales pour atteindre leurs objectifs politiques.

Parlant des organes de contrôle, ils ne sont pas au devant de la scène dans l'exercice de leur fonction. En d'autres termes, les organes de contrôle (maliens comme sénégalais) font leurs contrôles sur les dossiers déjà fournis par les partis politiques. Alors que ces derniers ne vont pas y mettre des dossiers compromettants ; d'où le décalage entre les montants déclarés aux organes de contrôle et les dépenses faites par les partis politiques. Partant de ces constats, il reste désormais permis d'affirmer que la gestion des ressources privées des partis politiques restent le ventre-mou dans le processus de moralisation des espaces politiques maliens et sénégalais. Au sujet du financement public partisan, il ressort de nos recherches que le débat n'est pas toujours inachevé dans ces deux pays sous étude. Et les causes varient selon qu'il s'agit du Mali ou du Sénégal.

Parlant d'abord du Mali, malgré les **26.109.340.903 FCFA** dépensés au titre d'aide publique partisane, ce financement public n'a pas produit les résultats escomptés. Les raisons sont multiples et variées. Nous constatons dans un premier temps, un cadre juridico-institutionnel inadapté. Et comme conséquences, les critères d'éligibilités ne font pas l'unanimité et le fonds d'aide publique est souvent utilisé pour d'autres fins, soient personnelles ou claniques, au détriment de l'édification de l'État de droit ou de la consolidation de la démocratie.

Toujours au Mali, les candidats indépendants ne bénéficient pas de l'aide publique partisane. De même, certaines formations politiques qui ont obtenu des résultats confortables malgré leur échec

au second tour, n'en bénéficient pas, non plus. Cet état de fait prouve à suffisance qu'il y a un vide juridique dans la gestion du financement public partisan. L'usage (souvent) du pouvoir discrétionnaire par le président de la République dans la gestion de l'aide publique des partis politiques est aussi perçu par beaucoup de maliens ou analystes comme une prime à la médiocrité partisane. Parce qu'au nom de ce pouvoir discrétionnaire, le président peut faire fi des résultats des études de dossiers des partis (faites par les organes de contre), pour attribuer l'aide publique à tous les partis, même à ceux qui ne répondent pas aux critères prédéfinis par la Charte.

Mais au Sénégal, cette aide publique n'est pas instaurée toujours dans ce pays.

Et dans un second temps, le résultat de notre recherche nous permet de constater le bilan litigieux de dix-huit ans de financement public des partis politiques au Mali. Ce constat se justifie par le non accomplissement des missions régaliennes des partis politiques malgré le soutien financier de l'Etat. Ainsi, les formations civique et morale pour lesquelles ils sont financés restent toujours reléguées, par les partis politiques, au second plan. Il y a aussi le faible taux de participation aux élections ne s'est pas amélioré, confirmant ainsi le manque de formation et de sensibilisation des citoyens par les formations partisans.

Autre constat, le défi de la moralisation de l'espace politique reste toujours non relevé. Parce que les personnes morales (entreprises nationales ou étrangères, firmes...) continuent de financer les partis politiques en violant frontalement les textes en vigueur. De même, des personnes physiques-nationales comme étrangères- soutiennent également certains partis politiques sans être inquiétées par les organes de contrôle.

Donc, même si certains sénégalais ont apprécié la législation malienne en la qualifiant de moderne, force est de constater que l'aide publique qui est en vigueur au Mali depuis l'année 2000¹³⁰⁶ n'a pas pu déboucher sur les résultats escomptés.

Parlant ensuite du Sénégal, il ressort de nos résultats de recherche qu'il n'y a pas un système de financement public direct des partis politiques quoique le débat y afférent y reste toujours d'actualité. Cela dénote une volonté manifeste des plus hautes autorités de ce pays à y instaurer l'aide publique partisane. C'est pourquoi plusieurs rencontres de haut niveau ont été organisées en vue de discuter de cette question. Et les acteurs politiques (gouvernants, les partis politiques, les citoyens, etc.) ont donné, chacun, leur accord de principe. De même, les cadres normatifs (la

¹³⁰⁶ Sur la base de la loi n°00-045 du 7 juillet 2000 portant charte des partis politiques du Mali.

Constitution, la loi de 1981...) sont favorables à l'esprit d'instauration de financement public des partis politiques au Sénégal. Mais malgré l'accord de principe des acteurs politiques, le financement public partisan n'a pas jusque-là vu le jour au Sénégal. Et les raisons essentielles ont pour nom, le manque de volonté politique des plus hautes autorités du pays et la divergence des acteurs politiques autour des modalités du financement. Et le manque de financement public partisan au Sénégal a eu comme conséquences, la "libéralisation" du financement des partis politiques dans le pays ainsi que la banalisation de financements occultes ou illégaux des partis politiques dans le pays. Il faut, de passage, souligner que les systèmes de financement en vigueur au Mali et au Sénégal n'ont pas que de tares. Ainsi, malgré leurs lacunes, les textes relatifs aux partis politiques dans ces deux pays sous études ont permis de garder une pression minimale et formelle sur les partis politiques qui sont de plus en plus tentés de verser dans le financement illégal. Cela leur a permis de démontrer aux yeux du monde qu'ils disposent d'un cadre juridique garantissant la moralisation de l'espace politique et la transparence dans la mobilisation des ressources partisans. Ils (textes) ont aussi aidé les partis à mieux organiser leur fonctionnement interne.¹³⁰⁷

Si cet état de fait peut être considéré comme une avancée politique, il ne peut, donc, être que théorique. Parce qu'en interrogeant les faits, nous nous rendons compte qu'il y a un écart considérable entre ces cadres théoriques (les textes) et les pratiques. Dès lors, nous pouvons affirmer qu'en termes de consolidation des partis politiques et d'enracinement de la démocratie, le Mali n'a pas un résultat meilleur que le Sénégal où il n'existe pas jusque-là le financement public partisan. En d'autres termes, au Mali on se rend compte que le niveau de l'égalité de chances entre les partis politiques, de la consolidation des partis, de la moralisation de l'espace politique et celui de l'instauration d'un système de financement transparent sont quasiment les mêmes au Sénégal. C'est pourquoi, certains maliens n'ont pas hésité, lors de nos entretiens, à dire que l'aide publique accordée aux partis politiques maliens reste « l'argent jeté par la fenêtre ».

La responsabilité de cet échec est bien sûr partagée. Il y a d'une part, la mauvaise volonté des autorités compétentes qui se manifeste par leur flexibilité devant l'exigence d'une application stricte des textes en vigueur et d'autre part, le manque de collaboration des partis politiques qui semblent s'intéresser plus à la satisfaction de leur "folie dépensière" qu'au respect des lois en vigueur. Pourtant, au Mali par exemple, ce sont ces mêmes partis politiques qui avaient revendiqué

¹³⁰⁷ À titre d'exemple, ils sont (du moins la plupart d'entre eux) en mesure de tenir une comptabilité correcte.

l'instauration du financement public partisan afin de pallier le manque de moyens auquel ils étaient confrontés et de s'acquitter de leurs devoirs constitutionnels.

Le Sénégal, qui semble s'inscrire dans le processus d'instauration d'aide publique partisane, doit tirer des leçons de l'expérience malienne pour éviter les lacunes ainsi mises en exergue.

En résumé, les limites du financement des partis politiques maliens et sénégalais ont essentiellement pour nom, la flexibilité des autorités compétentes dans l'application stricte des lois en vigueur, le manque de volonté des partis politiques dans le respect des textes en vigueur sans oublier les vides juridiques dont souffre le secteur tant bien au Mali qu'au Sénégal.

Partant de ce qui précède, nous pouvons, sans risque d'être démentis, dire que les modes de gestion du financement des partis politiques dans ces deux pays sous étude, ne participent pas à la hauteur du souhait, à la consolidation démocratique. Autrement dit, les financements des partis politiques tels que vécus au Mali et au Sénégal ne promeuvent pas la gouvernance démocratique.

Les objectifs de la réalisation de cette thèse étaient multiples :

- faire l'État de lieux des systèmes de financement des partis dans ces deux pays afin de voir leurs impacts positifs sur l'enracinement de la démocratie ;
- aider les décideurs politiques sénégalais et maliens à améliorer leurs cadres juridiques et institutionnels afin d'avoir des textes et institutions à la hauteur des enjeux actuels liés au financement partisan ;
- mettre au goût du jour, cette question de financement des partis politiques qui était jusque-là un terrain insuffisamment exploité au Mali et au Sénégal à un niveau doctoral.

Quelle que soit la nature du système de financement partisan d'un pays, il ne sera efficace que s'il a des mécanismes de contrôle très actifs et offensifs qui sanctionnent (s'il le faut) les coupables. A cette exigence s'ajoute la franchise et la bonne collaboration des différents acteurs. Pour un espace politique moralisé et pour un financement partisan plus constructif, la réunion de quelques conditions s'avère nécessaire. Il s'agit de :

- l'amélioration du taux de bancarisation au Mali et au Sénégal afin de lutter efficacement contre les réseaux informels de financement des partis politiques. Cela permettrait aux organes de contrôle de mieux maîtriser les origines des sources de financement privé des partis ;
- l'instauration d'un système de contrôle *a priori* par les organes de contrôle maliens et sénégalais ; au lieu de se contenter des dossiers envoyés par les partis politiques pour contrôler les origines de leurs ressources ;

- la révision des textes relatifs aux partis politiques maliens et sénégalais pour non seulement contrôler les sources de financement des campagnes des candidats indépendants mais également financer les élus indépendants ;
- l'exigence de la publication des comptes de campagnes ;
- l'exigence d'un mandataire pendant les campagnes électorales pour chaque candidat en vue de mieux contrôler les différents soutiens (y compris les dons, legs et libéralités) dont il bénéficie ;
- la création obligatoire d'une école des partis par chaque formation politique ; histoire de rendre obligatoire la formation des militants et sympathisants (au moins trois fois par an) ;
- et la soumission de tous les partis politiques maliens, à l'obligation du dépôt de leur compte annuel à la Section des Comptes de la Cour Suprême. Parce que ceux qui ne déposent pas leur dossier pour l'obtention de l'aide publique semblent être exclus de l'obligation du dépôt de leur compte annuel à la Section des Comptes de la Cour Suprême ; ce qui est anormal. Parce que la Charte des partis politiques étend cette obligation à tous les partis politiques maliens.¹³⁰⁸

Toujours, pour une question de transparence dans nos espaces politiques, en plus des emprunts, aucun de ces deux textes en vigueur dans ces deux pays n'a prévu un mécanisme de réduction des dépenses relatives aux compétitions politiques. C'est pourquoi, la législation de ces différents pays, relative aux partis politiques, est loin de freiner la croissance exponentielle des dépenses des partis politiques, notamment en période électorale. De même, l'encadrement des fonds secrets dont bénéficient certains partis politiques, au Mali aussi bien qu'au Sénégal, n'est pas à la hauteur de l'enjeu. Alors que les circonstances politiques actuelles exigent un encadrement ferme et de façon expresse de cette question, en la nommant surtout. Il faut préciser qu'en 2015 une équipe avait été mise en place pour une relecture de la loi électorale et celle relative à la charte des partis politiques du Mali qui date de 2005.¹³⁰⁹ Mais ce Comité, malheureusement s'est beaucoup appesanti sur la

¹³⁰⁸ Selon l'article 27 de la charte des partis politiques : « Les partis politiques sont tenus de déposer au plus tard le 31 mars de chaque année leurs comptes annuels de l'exercice précédent auprès de la Section des comptes de la Cour suprême. Cette juridiction établit au plus tard le 31 décembre de l'année en cours, un rapport annuel de vérification des comptes de l'exercice précédent qui est rendu public.

Ce rapport doit faire ressortir le compte général des recettes des activités lucratives du parti et l'état de déclaration des dons, legs et libéralités. La Section des comptes procède à la vérification de la moralité des recettes et des dépenses, ainsi que de la sincérité des comptes du parti. Elle peut exiger toutes justifications et explications nécessaires à l'accomplissement de sa mission. Elle a accès à tous documents, états de caisse et livres journaux. La vérification peut s'étendre à toutes les structures du parti ».

¹³⁰⁹ Décision N°2015- 000442/MAT-SG du 20 Décembre 2015 modifiant la composition de la Décision N° 2015 - 000421/MAT du 02 Novembre 2015 portant création d'un Comité de relecture de la loi électorale et de la charte des partis politiques, complétée par la Décision N° 2015 - 000431/MAT - SG du 13 Novembre 2015.

relecture de la loi électorale, reléguant au second plan la charte des partis politiques. Cela donne malheureusement à la charte d'entretenir encore pour une période indéterminée, ses multiples lacunes. Compte tenu de la nature juridique complexe des partis politiques, l'immixtion de la puissance publique dans la gestion des ressources des partis politiques n'est-elle pas une atteinte à la liberté des associations ? Parce qu'à en croire Rainer KRAEHE, « *les associations doivent voir leur liberté garantie vis-à-vis de l'État, les organes d'État vis-à-vis des intérêts privés* ». ¹³¹⁰

Cette question a tout son sens à ce niveau car jusqu'à preuve du contraire, le meilleur choix entre le financement public et le financement privé ne cesse de diviser les auteurs ou analystes politiques.

¹³¹⁰ KRAEHE, *Op. Cit.*, p.23.

ANNEXE

A. Mali

Grosses du contentieux ayant opposé les partis politiques – URD et MPR – à l’Etat malien

Grosse n°1

ETUDE DE MAITRE ALIOU TRAORE

HUISSIER DE JUSTICE

BP.E 4398 Tél: (223) 20 22 40 29/ 68 71 69 69 NIF : 083301541Y
Dravéla-Bolibana Avenue Cheick Zayed Immeuble Fousseyni TRAORE 1^{er} étage
Bamako, République du Mali

NOTIFICATION

L'AN DEUX MIL SEIZE

ET LE ~~NEUF~~ DIX DECEMBRE à 08H57 *mn*

A la requête du Parti Politique, Mouvement Patriotique pour le Renouveau représenté par Choguel Kokalla MAIGA et le Parti Politique de l'Union pour la République et la Démocratie (URD), ayant pour conseils Maîtres Maliki Ibrahim et Demba TRAORE, Avocats inscrits au Barreau du Mali ;

Agissant en vertu de la Grosse de l'Arrêt N°646, en date du 17/11/2016, de la Cour Suprême du Mali (Section Administrative) ; (copie annexée)

NOUS, MAITRE ALIOU TRAORE HUISSIER DE JUSTICE PRES LE RESSORT JUDICIAIRE DE LA COUR D'APPEL DE BAMAKO, DEMEURANT EN LADITE VILLE, SOUSSIGNE ;

Avons notifié et laissé à : la Direction Générale du Contentieux de l'Etat pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;

Où étant et parlant à : *Madame Soukily Néné Ouane,*
au Secrétariat, ainsi déclaré, en ses bureaux.

La copie de la Grosse de l'Arrêt N°646, en date du 17/11/2016, de la Cour Suprême du Mali (Section Administrative), dont le dispositif est ainsi conçu :

« La Cour Suprême du Mali (Section Administrative) où siégeaient Messieurs :

-Sory DIAKITE..... Président ;
-Samba Lamine KOÏTE..... Conseiller-Rapporteur
-Nouhoum BOUARE..... Conseiller ;

En présence de Monsieur Harouna DAO, Commissaire du Gouvernement ;

Avec l'assistance de Maître MAIGA Kadidjatou DIAKITE Greffier ;

Statuant publiquement, contradictoirement **en matière de recours en Révision** et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la loi n°96-071 du 16 Décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle ;

Vu les pièces du dossier

En la forme : -Reçoit le recours ;

Au fond : -Le rejette comme mal fondé ;

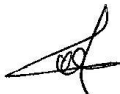
- Met les dépens à la charge du Trésor Public. »

A CE QU'ELLE N'EN IGNORE

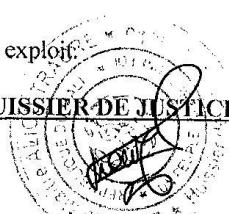
SOUS TOUTES RESERVES

Et nous lui avons, étant et parlant comme dessus, laissé copie du présent exploit.

LA REQUISE



L'HUISSIER DE JUSTICE



ARRET N°646

DU 17/11/2016

REPUBLIQUE DU MALI

COUR SUPREME

SECTION ADMINISTRATIVE



La Cour Suprême du Mali (Section Administrative), en son audience publique Ordinaire du Dix-sept Novembre Deux Mille seize, a rendu l'arrêt dont la teneur suit

ENTRE :

La Direction Générale du Contentieux de l'Etat pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;

DEMANDERESSE

D'UNE PART

ET :

Arrêt n°198 du 23 juillet 2015 de la Section Administrative – MPR et URD ayant pour Conseils Maîtres Maliki Djibrilla et Demba TRAORE tous Avocats inscrits au barreau du Mali ;

DEFENDEURS

D'AUTRE PART

Sans que les présentes qualités puissent nuire ni préjudicier en quoi que ce soit aux parties et sous les plus expresses réserves de fait et de droit.

EN MATIERE DE RECOURS EN REVISION

FAITS ET PROCEDURE :

Par une requête enregistrée au greffe de la Cour Suprême sous le numéro 175/015 du 31 juillet 2015, la Direction Générale du Contentieux de l'Etat (DGCE), agissant au nom et pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation, demanda la révision de l'arrêt n°198 du 23 juillet 2015 de la Section Administrative de la Cour Suprême dont le dispositif suit :

« En la forme :

-Reçoit le recours ;

Au fond :

-Annule les dispositions du décret n°2014-0218/P-RM du 24 mars 2014 en ce qui concerne les partis politiques "Mouvement patriotique pour le renouveau (MPR) et le partis politique Union pour la République et la Démocratie" (URD) ;

-Ordonne la restitution des consignations versées ;

-Met les dépens à la charge du trésor public ;

La Direction Générale du Contentieux de l'Etat, produit un mémoire ampliatif le 21 octobre 2015, auquel le conseil du MPR, Maître Maliki Djibrilla et le conseil de l'URD, Maître Demba TRAORE, opposèrent des mémoires en défense.

Sur ce il a été statué comme suit :

EN DROIT :

EN LA FORME :

Sur la recevabilité du recours :

Considérant que le conseil de l'URD, Maître Demba TRAORE excipe de l'irrecevabilité du recours en révision en soutenant :

Que le recours ne satisfait pas aux formes de la requête initiale ;

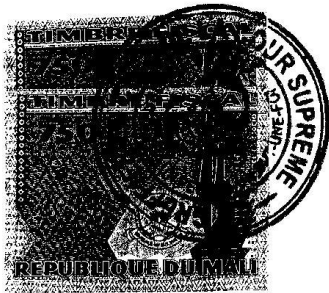
Que l'article 46 alinéa 2 de la loi précitée stipule que : « les requêtes introductive d'instance doivent contenir l'exposé sommaire des faits et moyens ainsi que les conclusions des requérants..... » ;

Que le recours introduit en révision ne contient aucun exposé des faits, ni des moyens ;

Que dès lors, les moyens développés dans le mémoire ampliatif reçu à la Cour, le 21 octobre 2015, soit près de trois mois après le prononcé de l'arrêt querellé, doivent être purement et simplement rejetés ;

Considérant que la Direction Générale du Contentieux de l'Etat a produit une requête en révision contre l'arrêt n°198 du 23 juillet 2015 le 24 juillet 2015, et s'est proposé de produire un mémoire ampliatif après la rédaction de l'arrêt ;

Considérant qu'il ne ressort pas des pièces du dossier, que la Direction Générale du Contentieux de l'Etat a produit son mémoire ampliatif plus de trois mois après la rédaction de



l'arrêt, ni produit son mémoire ampliatif, après l'expiration d'un quelconque délai de mise en demeure pour production de mémoire, comme l'exige l'article 51 de la loi n°96-071 du 16 décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle ;

Que par conséquent, il y a lieu de rejeter le moyen d'irrecevabilité soulevé ;

Considérant que le recours obéit à toutes les conditions de recevabilité exigées par la loi ;

Qu'il y a lieu de le recevoir comme régulier ;

AU FOND :

Considérant que la Direction Générale du Contentieux de l'Etat soutient dans son mémoire ampliatif :

Que la démarche adoptée pour la répartition de l'aide publique est une pratique constante qui n'a pas varié et qui n'a soulevé aucune difficulté ;

Que les résultats des élections législatives de 2007 ont servi de base de calcul de l'aide publique aux partis politiques au titre de l'exercice 2006, puisque ces législatives consacraient la fin du mandat des députés élus en 2002 ;

Qu'il en est de même pour cette répartition querellée pour laquelle le décret n°2014-0218/P-RM du 24 mars 2014 détermine la répartition de l'aide publique au titre de l'année 2013 ;

Que mieux l'ancienne charte de partis politiques faisait de l'obligation du dépôt de bilan une condition de l'aide au financement public ;

Que plus tard, le législateur a estimé qu'il s'agissait d'une obligation pertinente qui s'imposait aux partis même en dehors du financement ;

Que c'est pourquoi, les dispositions de l'article 27 ont été sortis du dispositif du financement pour en faire une obligation, à part entière, dont l'inobservation est sanctionnée ;

Que dès lors, qu'il y ait financement ou pas, les partis sont tenus de déposer leurs bilans à la Section des comptes au plus tard le 31 mars ;

Que ceci n'implique d'ailleurs pas une obligation pour l'Etat de financer les partis politiques chaque année ;

Qu'on ne peut donc lier le dépôt du bilan d'une année au financement qui la suit immédiatement ;

Que l'arrêt n°198 du 23 juillet 2015 procède d'une fausse application de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques ;

De la mauvaise interprétation de la charte des partis politiques :

Qu'il est constant que les dispositions de l'article 29 de la charte des partis politiques dispose que : « ... le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustement consécutifs à des élections partielles » ;

Que cette disposition légale a le mérite de la simplicité et de la clarté ;

Que pour motiver son arrêt, la cour a choisi de s'appuyer sur l'interprétation erronée faite par l'URD et le MPR, en voulant faire comprendre ce que le législateur n'a nullement dit ;

Qu'il n'y a pas lieu d'interpréter un texte clair ou de rajouter ses propres idées fut elles meilleures, ou de se substituer au législateur ;

Que l'article 30 dispose que : « les obligations des partis politiques éligibles à ces différentes subventions sont les suivantes : avoir participé aux dernières élections générales, législatives ou communales » ;

Que dès lors, quel est l'intérêt de participer aux dernières élections s'ils n'interviennent pas dans la détermination du taux de répartition ;

Qu'il est constant que l'arrêt n°2013-12/CC du 31 décembre 2014 de la Cour constitutionnelle, a proclamé les résultats définitifs des législatives de 2013 mettant fin au mandat des députés élus en 2007 ;

Que conformément aux dispositions légales, le dernier renouvellement des mandats, donc les dernières élections législatives, découlent de l'arrêt n°2013-12/CC du 31 décembre 2013 ;

Que le décret querellé est également relatif au financement public de l'année 2013 ;

Que contrairement aux énonciations de l'arrêt, rien ne s'oppose, en tout cas, pas les dispositions de la charte des partis, à ce que les élections de 2013 soient pris en compte pour le financement public de 2013 ;



Que mieux, il ne ressort d'aucun article que ce renouvellement est lié au dépôt du bilan, au rapport de la Section des comptes ou à un exercice comptable ;

Qu'en retenant les élections de 2007, l'arrêt n°198 du 23/07/2015 pêche par fausse application de la charte des partis ;

Qu'il y a donc lieu de le rétracter et de rejeter le recours comme mal fondé ;

Considérant que les conseils du MPR et de l'URD soutiennent dans leurs mémoires en défense :

Que contrairement à la démarche du contentieux de l'Etat, il n'y a eu, en l'espèce, aucune mauvaise interprétation de la charte des partis politiques, en ce que l'arrêt en cause s'est très justement gardé de donner un effet rétroactif à une situation nouvelle à naître ;

Que la répartition de l'aide aux partis politiques, au titre de l'année politique 2013, a été faite en tenant compte d'une situation de 2014, toute chose sanctionnée par l'arrêt abusivement mis en cause ;

Que les moyens qui font référence à une pratique imaginaire constante, ne sauraient justifier la violation flagrante de la loi reconnue dans l'arrêt querellé ;

Que mieux, l'article 30 de la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques, aux pages 3 et 4, précise clairement les obligations des partis politiques pour être éligible aux subventions de l'Etat ;

Que des dites obligations figure en bonne place : la tenue d'un inventaire annuel des biens meubles et immeubles et la présentation des comptes annuels à la Section des comptes de la Cour suprême au plus tard le 31 mars de chaque année ;

Que mieux, il est clairement mentionné dans ledit article que « la production de faux bilan par tout parti politique entraîne la perte de droits du financement public pour l'année suivante, sans préjudice de poursuites judiciaires » ;

Qu'en outre, une simple lecture de l'article 29 de la charte des partis évoqué à la page 3 de la requête mémoire, permet à tout profane de savoir que l'Etat a l'obligation de subventionner annuellement les partis politiques ;

Que c'est pourquoi, il convient de rejeter les moyens développés comme mal fondés ;

DISCUSSION JURIDIQUE :

Considérant qu'en vertu de l'article 71 de la loi n°96-071 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle, le recours en révision est dirigé contre les arrêts contradictoires de la section administrative dans les cas suivants :

- si la décision a été rendue sur pièces fausses ;
- si la partie a été condamnée faute de présenter une pièce décisive retenue par l'adversaire ;
- s'il y a eu non application de la loi, fausse application ou fausse interprétation de la loi ;
- si la décision rendue est entachée d'une erreur de procédure non imputable à la partie et qui a affecté la solution donnée à l'affaire ;

Considérant que la requérante ne donne preuve d'aucun des moyens de révision ci-dessus relatés ;

Qu'elle utilise les mêmes moyens évoqués lors de l'appel et qui n'ont pas prospéré ;

Que la révision ne saurait être un autre degré de juridiction ; que seuls les moyens de droit, à l'exclusion de tout autre moyen de fait, sauraient fonder la révision ;

Qu'il ressort de l'arrêt querellé que la clé de répartition de l'aide publique aux partis politiques devait prendre en compte les résultats de l'élection de 2007 et non celui de 2013 ;

Que cela est conforme aux dispositions de l'article 29 de la charte des partis politiques ;

Qu'il y a lieu par conséquent, de rejeter le recours en révision comme mal fondé ;

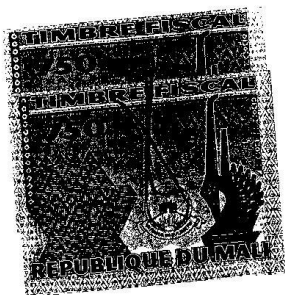
PAR CES MOTIFS

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative) où siégeaient Messieurs :

- Sory DIAKITEPrésident ;
- Samba Lamine KOITE..... Conseiller-Rapporteur ;
- Nouhoum BOUARE.....Conseiller ;

En présence de Monsieur Harouna DAO Commissaire du Gouvernement ;

Avec l'assistance de Maître MAÏGA Kadidjatou DIAKITE Greffier ;



Statuant publiquement, contradictoirement **en matière de Recours en Révision** et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

Vu la loi n°96-071 du 16 Décembre 1996 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour Suprême et la procédure suivie devant elle.

Vu les pièces du dossier

En la forme : - Reçoit le recours ;

Au fond : - Le rejette comme mal fondé ;

- Met les dépens à la charge du Trésor Public.

Ainsi fait jugé et prononcé par la Cour Suprême (Section Administrative), en son audience publique extraordinaire les jour, mois et an que dessus.

ET ONT SIGNE LE PRESIDENT ET LE GREFFIER.

Suivent les signatures

signé : illisible

Gratis

Bamako à Bamako, le 07-12-2016

Vol XXXI Fol 08 N° 03 Bordereau 2547

Gratis

Le Chef de Centre III

Signé : illisible

REPUBLIQUE DU MALI

« AU NOM DU PEUPLE MALIEN »

La République du Mali mande et ordonne au Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

En foi de quoi le présent arrêt a été scellé, collationné et signé par Nous Mme OULARE Assanatou SAKILIBA Greffier en Chef de la Cour Suprême du Mali pour servir de Première Grosse délivrée le 08-12-2016 à Maître Demba TRAORE Avocat inscrit au Barreau du Mali conseil des partis MPR et URD

BAMAKO, le 08 DECEMBRE 2016

LE GREFFIER EN CHEF



Mme OULARE ASSANATOU SAKILIBA

Grosse n°2

ETUDE DE MAITRE ALIOU TRAORE

HUISSIER DE JUSTICE

BP.E 4398 Tél: (223) 20 22 40 29/ 68 71 69 69 NIF : 083301541Y
Dravéla-Bolibana Avenue Cheick Zayed Immeuble Fousseyni TRAORE 1^{er} étage
Bamako, République du Mali

NOTIFICATION

L'AN DEUX MIL SEIZE

ET LE NEUF DECEMBRE 2015

A la requête du Parti Politique, Mouvement Patriotique pour le Renouveau représenté par Choguel Kokalla MAIGA et le Parti Politique de l'Union pour la République et la Démocratie (URD), ayant pour conseils Maîtres Mafiki Ibrahim et Demba TRAORE, Avocats inscrits au Barreau du Mali ;

Agissant en vertu de la Grosse de l'Arrêt N°198, en date du 23/07/2015, de la Cour Suprême du Mali (Section Administrative) ; (copie annexée)

NOUS, MAITRE ALIOU TRAORE HUISSIER DE JUSTICE PRES LE RESSORT JUDICIAIRE DE LA COUR D'APPEL DE BAMAKO, DEMEURANT EN LADITE VILLE, SOUSSIGNE ;

Avons notifié et laissé à : la Direction Générale du Contentieux de l'Etat pour le compte du Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;

Où étant et parlant à : au 1^{er} bureau, à Madame Eoulilaly Néné Ouane, au secrétariat, ainsi déclaré.

La copie de la Grosse de l'Arrêt N°198, en date du 23/07/2015, de la Cour Suprême du Mali (Section Administrative), dont le dispositif est ainsi conçu :

« La Cour Suprême du Mali (Section Administrative) où siégeaient Messieurs :

-DAVID SAGARA..... Président ;

-MADASSALIA MAIGA..... Conseiller ;

-MAMADOU BABA TRAORE..... Conseiller-Rapporteur ;

En présence de Monsieur Hamadine Djibril GORO, Commissaire du Gouvernement ;

Avec l'assistance de Maître DIARRA Fatoumata DEMBELE Greffier ;

Statuant publiquement, contradictoirement en matière de recours pour excès de pouvoir et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la forme : reçoit les recours ;

Ordonne la conjonction des procédures ;

Au fond : Annule les Dispositions du décret 2014-0218/PRM du 24 Mars 2014 en ce qui concerne les partis Politiques "Mouvement patriotique pour le Renouveau (MPR) et le Parti Politique Union pour la République et la Démocratie" (URD) ;

Ordonne la restitution de la Consignation ;

Met les dépens à la charge du Trésor Public. »

A CHOU'ELLE N'EN IGNORE

Sous toutes réserves

Et nous lui avons, étant et parlant comme dessus, laissé copie du présent exploit.

LA REQUISE

L'HUISSIER DE JUSTICE

09/12/2016

ARRET N°198
DU 23/07/2015

REPUBLIQUE DU MALI

COUR SUPREME

SECTION ADMINISTRATIVE

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative), en son audience publique ordinaire du Vingt trois Juillet Deux Mille Quinze a rendu l'arrêt dont la teneur suit :

ENTRE :

Le Parti Politique, Mouvement Patriotique Pour le Renouveau représenté par Choguel Kokalla MAIGA et le Parti Politique Union pour la République et démocratie ayant pour conseils Maîtres Maliki Ibrahim et Demba TRAORE, Avocats inscrits au Barreau du Mali ;

DEMANDEURS

D'UNE PART

ET :

Décret N°2014-0218/P-RM du 24 Mars 2014.

DEFENDEUR

D'AUTRE PART

Sans que les présentes qualités puissent nuire ni préjudicier en quoi que ce soit aux parties et sous les plus expresses réserves de fait et de droit.

EN MATIERE DE RECOURS POUR EXCES DE POUVOIR

FAITS ET PROCEDURE

Le 24 mars 2014, le conseil des ministres a fixé par le Décret n°2014-0218 /P-RM, la répartition de l'aide financière de l'Etat aux Partis Politiques au titre de l'année 2013, à 1.927.363.502 francs CFA.

Ledit décret a attribué au **Mouvement Patriotique pour le Renouveau(MPR)**, la somme de 51.379.953 francs CFA, et à **l'Union pour la République et la Démocratie(URD)**, celle de 253.372.593 francs CFA.

Estimant que cette répartition leur porte préjudice, les partis ci-dessus cités ont introduit le présent recours en annulation du décret pour excès de pouvoir.

Ils ont déposé chacun un mémoire ampliatif qui a été notifié au Contentieux du Gouvernement, lequel a répliqué. Ils ont également consigné la caution spécifiée par l'article 46 alinéa 5 de la loi N° 96-071 relative à la procédure suivie devant la Cour suprême.



EN DROIT**EN LA FORME :**

Considérant que les partis politiques MPR et URD estiment que le décret déferé leur porte préjudice ; Qu'ils ont consigné la caution prévue par l'article 46 alinéa 5 de la loi n°96-071 Portant Loi Organique Fixant L'Organisation, Les Règles De Fonctionnement De La Cour Suprême Et La Procédure Suivie Devant Elle ;

Qu'il échet de déclarer leurs recours recevables en la forme ;

AU FOND

Considérant que le MPR fait grief à la répartition de l'aide financière de l'Etat aux Partis Politiques au titre de l'année 2013, de manquer de base légale et de faire montre de favoritisme ; Qu'il se prévaut du fait que le nombre de ses députés élus s'élevait au 31 décembre 2013 à 06, contre 03 en 2014, alors que celui des députés du Parti RPM s'élevait en 2013 à 08 contre 66 en 2014 ; Que l'aide concernant l'année 2013, il n'est pas compréhensible que la répartition se soit faite sur la base du nombre de députés obtenus par les partis en 2014 ; Qu'il apparaît de la part de la répartition, une volonté d'enrichir indûment le Parti RPM en même temps que d'appauvrir le MPR ; Que cette répartition procède d'un abus de pouvoir en violation des dispositions de la loi électorale et des arrêts de la Cour Constitutionnelle ;

Considérant que de son côté l'URD fait grief au décret d'avoir violé la loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques, en ce qu'il a indiqué qu'il concerne l'aide financière de 2013, et a tenu compte, dans la clef de répartition des fonds, des résultats des élections législatives de 2013 ; Que la gestion du financement attribué aux partis politiques relevant de la Délégation Générale aux Elections, celle-ci doit procéder à la répartition de l'aide en tenant compte uniquement de la liste de partis politiques déclarés éligibles par la Section des Comptes de la Cour Suprême après examen des documents comptables ; Que ces documents ignorent les résultats des législatives de 2013 ;

DISCUSSION

Considérant que le décret dont l'annulation est demandée, annonce que l'aide répartie est faite au titre de l'année 2013 ; Considérant que les requérants font grief au décret, d'avoir

entériné une clef de répartition de l'aide faite en fonction du nombre de députés qu'ils ont obtenus suite aux élections législatives du 15 décembre 2013, et d'avoir ignoré les résultats qui ont été les leurs lors des élections législatives du 22 juillet 2007 ;



Considérant donc que la contestation portée par les requérants, dénonce dans la répartition de l'aide, la détermination de leur part en fonction des résultats des élections législatives de décembre 2013 au détriment des résultats des élections de 2007;

Considérant que l'article 29 de la charte des partis politiques instaurant l'aide financière de l'Etat, détermine la quotité de l'aide et sa composition en ces termes : « Les partis politiques bénéficient d'une aide financière de l'Etat inscrite au budget de l'Etat à raison de 0,25% des recettes fiscales.

Le montant annuel des crédits affectés au financement des partis politiques est divisé en quatre fractions :

- une première fraction égale à 15% des crédits est destinée à financer les partis ayant participé aux dernières élections générales législatives ou communales ;

- une deuxième fraction égale à 40% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des députés ;

- une troisième fraction égale à 35 % des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre des conseillers municipaux.

- une quatrième fraction égale à 10% des crédits est destinée à financer les partis politiques proportionnellement au nombre de femmes élues à raison de 5% pour les députés et 5% pour les conseillères communales.

Le nombre de députés, de conseillers communaux et de femmes élues de chaque parti est celui obtenu lors du dernier renouvellement général des mandats, sous réserve des cas de réajustements consécutifs à des élections partielles. » ;

Considérant que l'article 30 de la charte, détermine les obligations auxquelles les partis politiques sont soumis pour bénéficier de ladite aide ; Que parmi ces obligations figurent celle relative à la **présentation des comptes annuels** à la Section des comptes de la Cour suprême, et celle relative à la

participation aux dernières élections générales législatives ou communales ;

Considérant que selon les requérants, la réunion des obligations citées, en ce qu'elles seraient cumulatives, est nécessaire à l'octroi de l'aide ; Que donc les dernières élections qui doivent être prises en considération dans la répartition de l'aide de l'année 2013, sont celles du 22 juillet 2007 au lieu de celles du 15 décembre 2013, au motif que, les comptes annuels à produire pour octroyer en mars 2014 une aide de l'espèce instituée par la charte, et prenant en compte le nombre de députés obtenus en 2013, ne peuvent pas être ceux de l'année 2013, puisque ces comptes doivent, aux termes de la loi portant charte des partis politiques, être déposés au plus tard le 31 mars 2014 ;

Considérant en effet que le décret attaqué date du 24 mars 2014 ; Qu'aux termes de l'article 27 de la charte, ces comptes ne sont exigibles ni avant, ni à cette date ; Qu'ils ne le sont qu'à partir du 31 mars 2014 ;

Considérant donc que la question qui se pose alors à propos des termes « dernières élections générales », est celle de savoir s'il s'agit des dernières élections en date ou celles ayant précédé, ou encore de celles dont les résultats doivent se cumuler avec les autres obligations pour ouvrir droit à l'aide ; **Considérant** que les conditions à remplir par les partis politiques pour être éligibles aux subventions déterminées par l'article 30 sont en effet cumulatives ; Que cette compréhension découle de la rédaction même du texte qui cite, les unes à la suite des autres, sept obligations après avoir annoncé : « les obligations des partis politiques éligibles à ces différentes subventions sont les suivantes : » ;

Considérant que la lecture des articles 29 et 30 permet de comprendre que les conditions politiques déterminées par l'article 29 ne suffisent pas seules à ouvrir droit à l'aide ; Que l'article 30 énumère sous forme d'obligations, les conditions à remplir par les partis politiques pour être éligibles aux subventions indiquées par l'article 29 ; Que parmi ces obligations figure celle relative au dépôt auprès de la Section des comptes de la Cour Suprême, des comptes annuels ; Que l'article 27 précise que ce dépôt doit se faire au plus tard le 31 mars de chaque année, qu'il concerne l'exercice précédent et que la Section des comptes établit au plus tard le 31 décembre



de l'année en cours, un rapport annuel de vérification ; Qu'à propos des termes « exercice précédent », ceux-ci signifient qu'il ne s'agit pas des comptes de l'année en cours, ni de l'année immédiatement écoulée, **mais de l'année dont les comptes sont exigibles ;**

Considérant que dans l'hypothèse où ,pour permettre de prendre en compte leurs résultats de 2013,les partis politiques pourraient, en faisant preuve d'une extrême diligence, avoir déposé avant le 31 mars 2014,ou avant même le 24 mars 2014, leurs comptes annuels de 2013,il aurait fallu aussi une extrême diligence de la part de la Section des comptes pour vérifier lesdits comptes et déposer son rapport avant le 24 mars ou au plus tard à cette date ; Que la requête formée par les partis MPR et URD prouvent que cette hypothèse ne s'est pas réalisée ;

Considérant qu'à supposer même qu'un seul parti ait fait preuve de cette extrême diligence, l'octroi de l'aide financière aux partis pour l'année 2014 en fonction des résultats des élections législatives de décembre 2013 ,serait basé sur une **compréhension erronée des articles 27, 29 et 30 de la charte, en ce qu'elle ne prendrait pas en compte le caractère cumulatif des obligations** auxquelles sont soumis les partis politiques pour bénéficier de l'aide; Que le décret ayant donc octroyé l'aide en fonction des résultats des élections législatives de 2013 est entaché de cette compréhension erronée ;

Considérant en outre, que les conséquences à tirer de la performance individuelle tracée par l'hypothèse, ne sauraient s'imposer aux autres partis dans la mesure où **les dates exigibles de dépôt des comptes annuels 2013 et du rapport de la Section des comptes restent fixées au 31 mars et 31 décembre 2014 ;**

Considérant donc qu'à la date du 24 mars 2014, la détermination de l'aide financière de l'Etat aux partis politiques au titre de l'année 2013,doit reposer, entre autres sur les comptes annuels de l'exercice précédent ; Que cet exercice précédent ne peut pas être simplement ramené à l'année immédiatement écoulée pour englober les élections faites en décembre 2013 ; Qu'en effet, les comptes qui doivent concourir à asseoir l'aide faite en considération de ces résultats **n'étant exigibles que le 31 mars 2014**, pour une conclusion de

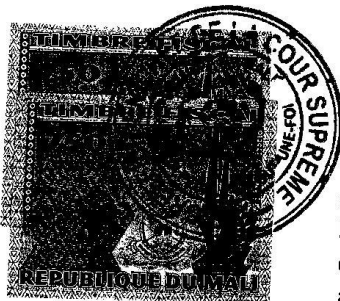
la Section des comptes **tout aussi exigible le 31 décembre 2014**, ladite aide ne peut être octroyée qu'en 2015 ;

Considérant en outre que le mandat des députés élus le 15 décembre 2013 n'a pris effet qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, ainsi que l'a décidé l'Arrêt N°2013-12/CC-EL du 31 décembre 2013, portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale ; Qu'en conséquence, considérer l'année 2013 comme année d'exercice de ces députés ne repose sur aucun argument de texte, et manque de logique avec les faits ; Que le mandat ne prenant effet que le 1^{er} janvier 2014, il ne peut d'effet produire en 2013 sans qu'une disposition lui octroyant un effet rétroactif soit ordonné ; Que c'est l'année 2014 qui doit être regardée comme année d'exercice en ce qui concerne ces députés ; Que cette conclusion a l'avantage d'être conforme à l'Arrêt N°2013-12/CC-EL, et d'être logique avec les faits étant entendu que les comptes annuels relatifs à l'année 2013, exigibles le 31 mars 2014, seront sanctionnés le 31 décembre 2014 pour n'être pris en compte par une aide de l'Etat qu'en 2015 ;

Considérant que c'est en fonction alors des résultats obtenus lors des élections législatives de 2007 que l'aide au titre de l'année 2013 doit être répartie ; Qu'à cette date, une aide répartie en fonction des résultats des élections législatives de décembre 2013 est prématurée ; Que donc le décret n'a pu, pour répartir en mars 2014 une aide prenant en compte les résultats des élections législatives de 2013, se fonder que sur des pièces incomplètes, ou non fournies, ou encore non exigibles à cette date, et a ignoré la condition de dépôt des comptes annuels ; Qu'en effet pour accorder l'aide en tenant compte des élections de décembre 2013, il faut outre les résultats de cette année, les comptes annuels de 2013 ; Que ces pièces n'étant exigibles que le 31 mars 2014, une répartition faite le 24 mars 2014 en fonction des résultats de 2013, ne peut pas avoir été faite conformément à la loi n° 05-047 du 18 août 005 portant charte des partis politiques ;

Considérant que jusqu'au 31 décembre 2013, le MPR comptait 06 députés élus, et l'URD 34 ; Que c'est ce qui ressort de l'Arrêt n°07-179/CC-EL du 10 août 2007 portant proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection des députés à l'Assemblée Nationale (scrutin du 22 juillet 2007) ;

Considérant que la part de l'aide financière accordée par le décret au MPR et à l'URD, a été estimée en fonction du nombre de députés que ces formations politiques ont obtenus suite aux élections législatives du 15 décembre 2013 ;



Considérant donc qu'en accordant à ces partis politiques le 24 mars 2014, une aide de l'espèce définie par l'article 29, et en répartissant cette aide en fonction des résultats des élections législatives du 15 décembre 2013, au lieu de la considérer sous l'angle des résultats des élections législatives du 22 juillet 2007, le décret a commis un excès de pouvoir en violant les dispositions des articles 27, 29 et 30 de la loi n°05-047 du 18 août 2005, portant charte des partis politiques ;

PAR CES MOTIFS

La Cour Suprême du Mali (Section Administrative) où siégeaient Messieurs :

- DAVID SAGARA.....Président ;
- MADASSALIA MAIGA.....Conseiller ;
- MAMADOU BABA TRAORE.....Conseiller-rapporteur ;

En présence de Monsieur Hamadine Djibril GORO
Commissaire du Gouvernement ;

Avec l'assistance de Maître DIARRA Fatoumata DEMBELE
Greffier ;

Statuant publiquement, contradictoirement en matière de recours pour excès de pouvoir et après en avoir délibéré conformément à la loi ;

En la Forme, Reçoit les recours ;

Ordonne la conjonction des procédures ;

Au Fond : Annule les Dispositions du décret 2014-0218/PRM du 24 Mars 2014 en ce qui concerne les partis Politiques " Mouvement patriotique pour le Renouveau (MPR) et le Parti Politique Union pour la République et la Démocratie" (URD) ;

Ordonne la restitution de la Consignation

Met les dépens à la charge du Trésor Public.

Ainsi fait jugé et prononcé par la Cour Suprême Section Administrative, le jour, mois et an que dessus.

ET ONT SIGNE LE PRESIDENT ET LE GREFFIER

Suivent les signatures

Signé : illisible

Gratis

Enregistré à Bamako 03-09-2015

Vol XXV Fol142 N°1 Bordereau

Reçu : Gratis

L'Inspecteur de l'Enregistrement
Signé : illisible

REPUBLIQUE DU MALI

« AU NOM DU PEUPLE MALIEN »

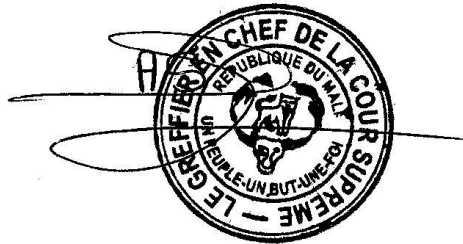
La République du Mali mande et ordonne au Ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités Locales en ce qui le concerne et à tous huissiers à ce requis en ce qui concerne les voies de droit contre les parties privées de pourvoir à l'exécution du présent arrêt.

En foi de quoi le présent arrêt a été scellé, collationné et signé par Nous Mme OULARE Assanatou SAKILIBA Greffier en Chef de

la Cour Suprême du Mali pour servir de Première Grosse délivrée le 08 Décembre 2016 aux Partis Politiques URD et MPR, ayant pour conseils Maîtres Maliki Ibrahim et Demba TRAORE, Avocats inscrits au Barreau du Mali ;

BAMAKO LE 08 DECEMBRE 2015
LE GREFFIER EN CHEF

Mme OULARE ASSANATOU SAKILIBA



Exemplaire d'un ordre de mission des conseillers de la Section des Comptes de la Cour Suprême du Mali, pour l'inventaire physique des biens meubles et immeubles des partis politiques.

ORDRE DE MISSION N° 017-004/P-CS

Monsieur Abdoulaye SOW, Conseiller à la Section des Comptes de la Cour Suprême accompagné de Mme SANGARE Fatimata NIARE, Auditeur-assistant sont autorisés à se rendre aux sièges des Partis politiques suivants :

1. Parti pour la Restauration des Valeurs du Mali (PRVM-FASOKO) ;
2. Union Malienne du Rassemblement Démocratique Africain (UM-RDA) ;
3. Bloc des Alternances pour la Renaissance, l'Intégration et la Coopération Africaine (BARICA) ;
4. Parti Africain pour le Renouveau et l'Intégration (PARI) ;
5. Action Démocratique pour le Changement et l'Alternance au Mali (ADCAM) ;
6. Parti Elan Patriotique (PEP) ;
7. Mouvement des Populations Libres Unies et Solidaires/Rassemblement Malien pour le Travail et l'Alternance (MLUS/RAMATA) ;
8. Mouvement National pour le Développement-Faso-Gneta (MONADE) ;
9. Parti pour l'Education, la Culture, la Santé et l'Agriculture au Mali (PECSAM) ;
10. Mouvement Africain pour la Démocratie et l'Intégration (MADI) ;
11. Parti Alliance Démocratique pour la Paix – MALIBA (ADP-MALIBA) ;
12. Parti pour le Développement Economique et la Solidarité (PDES) ;
13. Parti Social Démocrate (PSD) ;
14. Parti Socialiste pour le Renouveau (PSR) ;
15. Alliance des Forces Panafricanistes-Beje Fanga (AFP).

Objet de la mission : Inventaire physique des biens meubles et immeubles

Durée de la mission : Du 02 au 09 mai 2017

Moyen de transport : Privé

Imputation : Budget National

Ampliations :

P-SC.....1
PG-CS.....1
Gestionnaire.....1
Intéressés.....2
Chrono.....1

Bamako, le 18 AVR 2017

Le Président

Nouhoum TAPILY

Chevalier de l'Ordre National

PRIMATURE
CABINET DU PREMIER MINISTRE

REPUBLIQUE DU MALI
Un Peuple - Un But - Une Foi



N° 0571 PM-CAB

Bamako, le 12 2 MAI 2018
Le Premier Ministre
Chef du Gouvernement
A

Messieurs :

- le Ministre de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation ;
 - le Délégué Général aux élections
- Bamako-

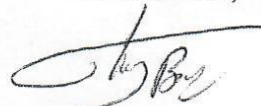
Réf : Lettre sans numéro du 07 mai 2018,
le Délégué Général aux élections.

Objet : demande d'autorisation de recherches doctorales.

Je vous fais parvenir, ci-joint, pour analyse et si nécessaire dispositions à prendre pour donner suite à l'intéressé, copie de la lettre de Monsieur Seydou YALCOUYE, doctorant à l'Université Cheick Anta DIOP de Dakar, dans laquelle l'intéressé se propose d'entreprendre des recherches pour lesquelles il cherche des données ou informations en principe disponibles au niveau de vos structures.



P/Le Premier ministre et par ordre,
Le Directeur de Cabinet,


Lassine BOUARE
Chevalier de l'Ordre National

Ampliation :

X Seydou YALCOUYE..... p/info.
62028182/77390356

B. Au Sénégal

PROCES-VERBAL DE L'ASSEMBLEE GENERALE CONSTITUTIVE

L'an deux mil _____, et le _____ du mois de _____ à _____ heures s'est tenue à _____, la réunion de l'assemblée générale constitutive de l'association dénommée : _____

ORDRE DU JOUR :

- 1°/ Étude et adoption des statuts
- 2°/ Élection du comité directeur
- 3°/ Élection du bureau
- 4°/ Divers.

Président de séance : _____

Secrétaire de séance : _____

Au premier point de l'ordre du jour l'assemblée générale, après étude, a adopté les projets de statuts à l'unanimité.

Au deuxième point l'assemblée générale a élu le Comité directeur ci-dessus :

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5
- 6
- 7
- 8
- 9

Au troisième point, le Comité directeur a élu en son sein le bureau comme suit :

Président : _____

Vice-Président : _____

Secrétaire général : _____

Secrétaire général adjoint : _____

Trésorier général : _____

Trésorier général adjoint : _____

L'Assemblée générale a élu _____ commissaires aux comptes

L'ordre du jour étant épuisé, le président de séance a déclaré close l'assemblée générale constitutive de l'association

Le Secrétaire de séance

le Président de séance

DEMANDER LA RECONNAISSANCE D'UN PARTI POLITIQUE :

L'acte de reconnaissance d'un parti politique est délivré par le ministre de l'Intérieur à tous les groupes de citoyens sénégalais qui désirent s'organiser dans un parti politique.

Qui peut demander la reconnaissance d'un parti politique ?

La demande de reconnaissance d'un parti politique doit être effectuée par la personne morale du parti (le président ou le secrétaire général suivant le cas).

Quand demander la reconnaissance d'un parti politique ?

Après la tenue d'une assemblée générale constitutive au cours de laquelle les statuts et le règlement intérieur auront été adoptés et un bureau élu.

Quels sont les documents à fournir ?

- une demande de reconnaissance ou d'enregistrement adressée au ministre chargé de l'Intérieur ;
- deux exemplaires des statuts dont chaque page de l'original est apposée d'un timbre fiscal d'une valeur de 1 000 FCFA ;
- quatre exemplaires du procès-verbal de la réunion constitutive signé par le président le secrétaire de séance ;
- quatre exemplaires de la liste des membres fondateurs avec l'indication de leur prénom, nom, profession et domicile ;
- une copie de la carte nationale d'identité des 3 principaux responsables ou membres dirigeants du parti ;
- des extraits du bulletin n° 3 du casier judiciaire des 3 principaux responsables du parti

NB : Il doit être précisé, dans les statuts du parti, son **engagement à respecter la Constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie**. Les règles relatives à l'organisation du parti à tous les niveaux (central, régional, départemental) doivent être précisées ainsi que la mention des signes distinctifs du parti, à savoir le symbole ou l'emblème, la ou les couleurs, la devise, l'idéologie (facultative) ainsi que la dénomination exacte avec le sigle.

Quel est le délai de délivrance ?

L'instruction du dossier peut prendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois.

Quel est le coût ? / Gratuit

Quelle est la nature de la pièce délivrée ?

Un récépissé de déclaration de parti politique.

Que faire en cas de perte et de vol ?

Demander un duplicata par une demande adressée au ministre de l'Intérieur faite par la personne morale (le responsable) du parti.

Où s'adresser ?

A la préfecture dont relève le siège social du parti politique.

Pour en savoir plus ...

Direction des Libertés publiques à la Direction générale de l'Administration territoriale du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique

(cf: 81-17 du 06 mai 1981 relative aux partis politiques, modifiée par la loi 89-36 du 12 octobre 1989).

LISTE DES ACTEURS RENCONTRÉS PENDANT LES ENQUÊTES

I. MALI			
1. Partis politiques			
<u>N°</u>	<u>Noms</u>	<u>Dates</u>	<u>Lieux</u>
1	ADEMA/PASJ	01/08/2017	Bamako/siège
2	UDD	11/07/2017	Bamako/siège
3	SADI	09/08/2017	Bamako/siège
4	FARE/Ankawuli	07/08/2017	Bamako/siège
5	RpDM	10/02/2018	Bamako/siège
6	URD	17/08/2017	Bamako/siège
7	MPLUS/RAMATA	26/07/2017	Bamako/siège
8	MIRIA	11/07/2017 et 13/07/2017	Bamako/siège
9	PIDS	18/01/2018	Bamako/siège
10	RPM	18/04/2017	Bamako/siège
11	PCR		Bamako/siège
12	CNID-FASO YIRIWATON	08/08/2017	Bamako/siège
13	CODEM	07/10/2017	Bamako/siège
14	PARENA	13/04/2017	Bamako/siège
15	PSP	12/07/2017	Bamako/siège
16	APM-MALI KO	05/03/2018	Bamako/siège
17	RDS	05/06/2017	Bamako/siège
18	CNAS-Faso hère	05/06/2017	Bamako/siège
19	YELEMA	26/06/2017	Bamako/siège
20	MPR	21/06/2018	Bamako/siège
21	FAD	05/01/2018	Bamako/siège
22	UFD	12/08/2017	Bamako/siège
23	PCC	04/06/2018	Bamako/siège
24	PRD	21/06/2018	Bamako/siège
2. Personnes ressources			
<u>N°</u>	<u>Noms et prénoms</u>	<u>Statuts</u>	<u>Dates et lieux</u>
25	Hamidou MAGASSA	Enseignant-chercheur	13/03/2017 à Bamako
26	Assarid Ag Mbarkawane	Ancien député et cadre du parti ADEMA/PASJ	06/07/2017 à Bamako
27	Soumaila Cissé	Chef de file de l'opposition, président du parti URD	17/08/2017 à Bamako
28	Maitre DEMBA TRAORÉ	Avocat et cadre du parti URD	18/08/2017 à Bamako
29	Maître Mountaga TALL	Avocat et président du CNID/FYT	10/10/2017
30	Maître Hassane BARRY	Ancien ambassadeur et ancien président de l'UDD	29/04/2017 à Bamako
31	Pr Issa N'DIAYE	Ancien ministre, enseignant-chercheur	27/12/2017 à Bamako

33	Maître Kassoum TAPO	Ancien ministre et avocat	Dans son cabinet à Bamako, par écrit
34	Pr Aly Nouhoum DIALLO	Ancien Président de l'Assemblée Nationale, personne ressource de l'ADEMA/PASJ	31/07/20217 à Bamako
35	Général Siaka SANGARÉ	Délégué Général aux Élections	12/06/2018 à Bamako
36	Pr Moussa DJIRÉ	Recteur (USJPB)	08/08/2017 à Bamako
37	Pr Cheik Pléa COULIBALY	Enseignant-chercheur à la retraite	01/08/2017 à Bamako
38	Mamadou DIALLO	Ancien secrétaire général de l'Assemblée Nationale, cadre de l'URD	22/08/2017 à Bamako
39	Pr Amadou KEITA	Enseignant-chercheur	15/06/2017 à Bamako
40	Pr Makan Moussa SISSOKO	Conseiller spécial du président de l'Assemblée Nationale (2017), enseignant-chercheur	19/07/2017 à Bamako
41	Moussa MARA	Ancien premier ministre, président du parti YELEMA	24/06/2017 à Bamako
42	Zoumana SACKO	Ancien premier ministre, président du parti CNAS FASO HERE	Au siège du parti à Bamako
43	Modibo SIDIBÉ	Ancien 1er ministre et président de parti FARE AN KA WULI	07/08/2017 à Bamako, au siège du parti
44	Daba DIAWARA	Ancien ministre et président du parti PIDS	18/01/2017 à Bamako (siège)
45	Abdoulaye SALL	Ancien ministre	28/11/2017 à Bamako
46	Pr Bréhima FOMBA	Enseignant-chercheur	23/10/2017 à Bamako
47	Aboubacrine (DGAT)	Cadre de la DGAT	Ministère de l'Administration territoriale
48	Youssef BATHILY	Influenceur	Bamako
49	Ousmane SY	Ancien Ministre	Bamako, (bureau/ARGA)
50	Adam THIAM	Journaliste	Bamako à son domicile
51	Alexis Kalambbry	Journaliste	Bamako, par écrit
51	Dr Timoré TIOULENTA	Cadre du ministère de l'administration territorial	20/03/2018 à Bamako dans son bureau au MATCL
52	Mohamed COULIBALY	Agent de l'Assemblée Nationale (2017)	Dans son bureau à l'Assemblée Nationale
53	Oumar Hamadoun DICKO	Ancien ministre, président du parti PSP	12/07/2017 à Bamako
54	Younouss H. DICKO	Ancien ministre et président du parti RDS	05/06/2017 à Bamako
55	Madera	Secrétaire particulier d'Alpha Oumar KONARÉ (ancien président)	Bamako, au Cabinet de l'ancien président
56	M. SINAYOKO (MATCL)	Ancien cadre du Ministère de l'Administration territoriale	Bamako
3. ONG et autres structures/organisations			
57	CMDID	M. Moumouni SOUMANO	16/03/2018 à Bamako
58	Bibliothèque nationale		À Bamako

59	Office National des Stupéfiants	//	A Bamako
60	ORFED	Augustin Cissé	17/01/2018 à Bamako
61	NDI	Badie Hima	14/04/2018 à Bamako
62	Direction Générale de la police	Tchôkon TRAORÉ	26/04/2018 à Bamako/Siège
63	AMRTP	//	Au siège à Bamako
64	DGE	Général Siaka SANGARÉ	Au siège à Bamako
65	Section Administrative de la Cour Suprême	David SAGARA	Au siège à Bamako
66	Section des Comptes de la Cour Suprême	Abdoulaye SOW et Ismaila DOUYON	23/08/2017 à Bamako au siège
67	Contentieux de l'État		À Bamako
68	Assemblée Nationale	Zouma N'tchi Doumbia	À Bamako
4. Ministères			
69	Ministère de l'Administration Territoriale	Allaye Tessougé	À Bamako
70	Ministère des Finances	M. Bruno	07/01/2018
II. SÉNÉGAL			
1. Partis politiques			
N°	NOMS	DATES	LIEUX
71	PDS	25/07/2018	Dakar au siège
72	Bokk GIS GIS	25/07/2018	Dakar au siège
73	APR	31/08/2018	Dakar au siège
74	LSS	31/08/2018	Dakar au siège
75	PDCR	01/09/2018	Au siège de LSS
76	AFP	02/08/2018	Dakar au siège
77	ACT	04/08/2018 (avec Amadou Badiane)	Dakar au siège
78	ACT	13/08/2018 (avec Abdoul MBAYE, ancien premier ministre)	Dakar au siège
79	PS	07/08/2018	Dakar au siège
80	LDR	24/12/2018	Dakar au siège
2. Personnes ressources			
81	Noms et prénoms	Statuts	Dates et lieux
82	Pr Babacar GUEYE	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	06/08/2018 au siège de l'ONG 3D à Dakar
83	Pr Pape Demba SY	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	21/10/ 2018 à la FSJP de l'UCAD
84	Pr Mamoudou GAZIBO	Professeur d'enseignement supérieur au Canada	15/12/2018 à l'UCADII
85	Pr Ogo SECK	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	05/01/2018 à la FSJP de l'UCAD
86	Pr El Hadji M'BODJ	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	09/01/2019 à Dakar

87	Pr Ismaïla Madior FALL	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD et conseiller spécial du président Macky SALL	10/01/2020 à Dakar
88	El Hadji Oumar DIOP	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	08/01/2018 à la FSJP de l'UCAD
89	Pr Ousmane KHOUMA	Professeur d'enseignement supérieur à l'UCAD	A la FSJP de l'UCAD
3. ONG et autres structures/organisations			
90	DGE	Chargé des questions financières	14/08/2018 à Dakar (cité Police)
91	DGE	Chef de Division, de la Législation, de la Documentation et des Archives	09/08/2018 à Dakar (cité Police)
92	RADO	Chargé de communication scientifique	18/12/2018 au siège à Dakar
93	Transparency International (ou Forum civil)	Membre et Coordonnateur du pôle Gouvernance Territoriale ; Coordonnateur de la section de M'Bour	10/01/2019 Dakar au Siège.
4. Ministère			
94	Ministère de l'Intérieur	Chef de Division Liberté associative et Police administrative	04/01/2019 à Dakar-plateau

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES GENERAUX

ACHII (Jean-François) : Jusqu'ici tout va bien... Nicolas Sarkozy, chronique d'une partie de campagne, Paris, Editions Ramsay, 2007, 471p.

AKAKPO (MAXIME BRUNO) : Démocratie financière en Afrique occidentale francophone, Les cocotiers, Cotonou-Bénin, 2015, 163 P.

ALCAUD (David), BOUVET (Laurent), CONTAMIN (Jean-Gabriel), CRETTEZ (Xavier), MOREL (Stéphanie) et ROUYER (Muriel) : Dictionnaire des sciences politiques, (CAMPUS LMD) 2ème édition, SIREY, 2010, Belgique, 517 p.

AUCANTE (Yohann) et DÉZÉ (Alexandre) : Les systèmes de partis dans les démocraties occidentales. Le modèle du parti-cartel en question, Presses de Sciences Po, Collection : Académique, Paris, 2008, 456p.

AUGÉ (Axel ERIC) : Le recrutement des élites politiques en Afrique subsaharienne. Une sociologie du pouvoir au Gabon, l'Harmattan, 2012, 283 p.

BA (Boubacar) : Pouvoir, ressources et développement dans le delta central du Niger, France, L'Harmattan, 2010, 202p.

BACOT (Paul) : Dictionnaire du vote, élections et délibérations, Presses Universitaires de Lyon, 1994, France, 187 p.

BAILEY (Frédéric G.) : Les règles du jeu politique, étude anthropologique. Paris, Presses universitaires de France, 1971.

BALMELLI (Tiziano) : Le financement des partis politiques et des campagnes électorales: Entre exigence démocratique et corruption, Fribourg, Éditions universitaires Fribourg Suisse, 2001.

BALZACQ (Thierry), BAUDEWYNS (Pierre), JAMIN (Jérôme), LEGRAND (Vincent), PAYE (Olivier), SCHIFFINO (Nathalie) : fondements de science politique, 1er éd., 2014, Belgique, 419p.

BANÉGAS (Richard) : La démocratie à pas de caméléon. Transition et imaginaires politiques au Bénin, Éditions KARTHALA, 2003, Paris, 479p.

BEAUD (Michel) : L'art de la thèse ; comment préparer et rédiger un mémoire de master, une thèse de doctorat ou tout autre travail universitaire à l'ère du net, Édition La Découverte, 2013, France, 196 p.

- BEIGBEDER (Yves) :** Le contrôle international des élections, Bruylant-Bruxelles, 1994, Belgique, 179 p.
- BELLY (Louise QUESNEL-Serge) :** Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale. Editions : Agence D'ARC 1991, CAP-SAINT Ignace, Qué.
- BERNARD (Guillaume), DUQUESNOY (Eric) :** Les forces politiques françaises, Paris, PUF, 2007.
- BOBBROWSKI (E.) :** Aux urnes, citoyens... ; FLAMMARION, France, 1973, 256 p.
- BRACK (Nathalie), DE WAELE (Jean-Michel) et PILET Jean-Benoît :** Les démocraties européennes. Institutions, élections et partis politiques, France, Armand Colin, 2015, 464p.
- Bréchon (Pierre) :** Les partis politiques, Paris, Edition Montchrestien, 1999, 155 p.
- CAMBY (Jean-Pierre) :** Le financement de la vie politique en France ; Montchrestien, 1995, Paris, 155p.
- CARTON (Michel), FLÜCKIGER (Yves), MACKINTOSH (Maureen), Merrien (François-Xavier) :** Le défi social du développement et inégalités, France, KHARTALA, 2006, 226p.
- CHAGNOLLAUD (Dominique) :** Science politique, éléments de sociologie politique, France, 4ème édition, 2002, Dalloz (série Droit public), 305 p.
- CHAMBON (François) :** Guide pratique des élections législatives Collection Dalloz, 1997, 92 p. Chronique de la gouvernance 2009-2010. Institut de recherche et débat sur la gouvernance. Novembre 2009. Editions : Charles Léopold Mayer ; 287p.
- CISSE (Général Lamine) :** Carnets secrets d'une alternance. Un soldat au cœur de la démocratie, EDITIONS GIDEPPE, 2ème édition. Imprimerie JOUVE 1, rue du Docteur Sauvé 53101 Mayenne CEDEX, 198 p.
- COBAST (Eric) :** Leçons particulières de culture générale (Collection Major), Presses Universitaires de France (PUF), 6ème édition, 2004, France, 341 p.
- COULIBALY (Chéibane) :** Crise politico-institutionnelle au Mali : Essai de philosophie politique Mandingue. L'Harmattan, 2016, Paris, 339P.
- COULIBALY (Pascal Baba) :** Le Mali d'Alpha Oumar KONARE ; ombres et lumières d'une démocratie en gestation, L'Harmattan, 2015, France, 200 p.
- COULIBALY Abdoul Latif :** Une démocratie prise en otage par ses élites. Essai politique sur la pratique de la démocratie au Sénégal, Paris, L'Harmattan, 2006, 269p.

- DABÈNE (Olivier)** : Amérique latine, les élections contre la démocratie ? Presses de Sciences Po, France, 2008, 384p.
- DAHL (Robert A.)** : De la démocratie, 2001, Paris, 199 p.
- DARBON(Dominique)** : Le comparatisme à la croisée des chemins, France, KHARTALA,2010, 250 p.
- DÉLOYE (Yves), DÉZÉ (Alexandre) et MAURER (Sophie)** : Institutions, élections, opinion. Mélanges en l'honneur de Jean-Luc Parodi, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 290p.
- DELWIT (Pascal), et de WAELE (Jean-Michel)** : Le mode de scrutin fait-il l'élection ? Editions de l'Université de Bruxelles, 2000, Belgique, 211 p.
- DENQUIN (Jean-Marie)** : Introduction à la science politique, HACHETTE, 1992, Paris, 141p ;
- DESOUCHES (Christine), MAÏLA (Joseph), SADA (Hugo) et SALIFOU (André)** : Prévention des crises et promotion de la paix ; Démocratie et élections dans l'espace francophone, volume II, Bruylant, 2010, Bruxelles.
- DIA (Mamadou)** : Afrique, le prix de la liberté, L'Harmattan, Paris, 2003, 391p.
- DIALLO (Djibril)** : Le Mali sous Moussa TRAORE, Édition La Sahélienne,2016,Bamako, 209 p.
- DIAMANTOPOULOS (Thanassis)** : Les systèmes électoraux aux présidentielles et aux législatives, éditions de l'Université de Bruxelles, 2004, Belgique, 189 p.
- DIANGUITUKWA (Fweley)** : Les fraudes électorales. Comment on recolonise la RDC ? L'Harmattan, 2008, France, 227 p.
- DIARRAH (Cheik Oumar)** : Vers la III^{ème} République du Mali, L'Harmattan, Bordeaux, 231 p.
- DIEYE (Cheikh Tidiane)** : La corruption bureaucratique au Sénégal. Trajectoires, ressorts et représentations populaires. L'Harmattan Sénégal, 2018, 171 p.
- DIOP (Abdoul Azis)** : Une succession en démocratie. Les sénégalais face à l'inattendu, Paris, L'Harmattan, 2009, 209 p.
- DIOP (Alioune Badara)** :Le Sénégal, une démocratie du phénix ?KARTHALA, 2009, France, 365 p.
- DIOP (El Hadji Omar)** : Partis politiques, démocratie et réalités sociales au Sénégal. Essai critique pour une étude réaliste du multipartisme, Dakar, CREDILA, 2011, 452 p.
- DORMAGEN (Jean-Yves), MOUCHARD Daniel** : Introduction à la sociologie politique, DE Boeck, 3^{ème} édition, 2010, Bruxelles, 266p.
- DOUBLET (Yves-Marie)** : l'argent et la politique en France, Paris, 1997, Économie.
- DURKHEIM (Emile)** : Les règles de la méthode sociologique, Flammarion, 157p.
- DUVERGER (MAURICE)** : Les partis politiques, Paris, Armond Colin, 1976, 9^{ème} éd., 473p.

FALL (Ahmadou) : Les élections présidentielles 2007 au Sénégal. Les candidats indépendants : poissons pilotes ou chasseurs de mammoths ? L'Harmattan, Paris, 2007, 177 p.

FALL (Ismaila Madior) : Sénégal : Une démocratie « ancienne » en mal de réforme. Une étude d'AfriMAP et de l'Open Society Initiative for West Africa (OSIWA), seconde édition revue et augmentée, Dakar, OPEN SOCIETY FOUNDATION, 2013, 200 P.

FALL (Ismaila Major) : La réforme constitutionnelle du 20 mars 2016 au Sénégal. La révision consolidante record, L'Harmattan-Sénégal, 2017, Dakar, 167 p.

FALL (Ismaila Major) : Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique. L'Harmattan, 2008, Paris, 279 p.

FALL (Ismaila Major) : Les élections présidentielles au Sénégal de 1963 à 2012, L'Harmattan-Sénégal, 2018, Dakar, 453p.

FERREOL (Gilles), NORECK (Jean-Pierre): Introduction à la sociologie; Armond Colin, 2001, Paris, 189p.

FILLON (Catherine), BONINCHI (Marc) et LECOMPTE (Arnaud) : Devenir juge. Modes de recrutement et crises des vocations de 1830 à nos jours, P U F, 2008, 306p.

Formery (Simon-Louis) : La Constitution commentée article par article, 8^{ème} éd., Hachette, 2004, France, 159 p.

FRANÇOIS (Abel) et PHÉLIPPEAU (Éric) : Le financement de la vie politique Réglementations, pratiques et effets politiques, France, Armand Colin, 2015, 228 p.

GBLESSAN (Gbenga) : La régression démocratique en Afrique de l'Ouest. Les défis pour un renouveau ; OSIWA, Dakar-Sénégal ; 96 p.

GOLOGO (Yaya) : Système politique au Mali à l'épreuve d'un Etat fonctionnel ; EDILIVRE, 2014, France, 345 P.

GOODWIN-GILL (Guy S.) : Elections libres et régulières. Droit international et pratique. Union interparlementaire Genève 1994, 135 p.

Grawitz (Madeleine) : Lexique des Sciences sociales, 8^{ème} édition, DALLOZ, 2004, Italie, 421p.

GRAWITZ (Madeleine) : Méthodes des sciences sociales, France, 11^{ème} éd, Dalloz, 2000, 1019p.

GUÉNAIRE (Michel) en collaboration avec BIZIOU (David) et QUENTIN (Bruno) : Le cadre juridique des campagnes électorales, 2^{ème} édition, 2000, Le Moniteur, Paris, 161 p.

HABERT (Philippe), PERRINEAU (Pascal), YSMAL Colette : Les élections législatives des 21 et 28 mars 1993. Département d'études politiques du FIGARO et Presse de la Fondation Nationale des Sciences politiques. France, 1993, 347 p.

HAKIM (Ben Hammouda), et KASSE (Moustapha), Repenser Bretton Woods : Réponses africaines, Dakar, 2002, CODESRIA, 316 p.

HAKIM (Ben Hammouda), et SADNI-JALAB (Moustapha) : Le G20 et les défis de la gouvernance globale ; Bruxelles, 2011, volume 1.

HANSEN-LOVE (Laurence), CLÉMENT Elisabeth, DEMONQUE (Chantal), KAHN (Pierre) : La philosophie de A à Z, Hatier, 2016, Italie, 480p.

Hermet (Guy), Kazancigil (Ali) et Prud'homme (Jean-François) : La gouvernance, un concept et ses applications, Editions KHARTALA, 2005, Paris, 223 p.

HEURTAUX (Jérôme) : La démocratie par le droit. Pologne 1989-2016, Presses de Sciences Po, Paris, 2017, 288p.

HOUNGNIKPO (Mathurin C.):L'illusion démocratique en Afrique.L'Harmattan, France,256 p.

HOUNKPE (Mathias), FALL (Ismaila Madior) : Les commissions électorales en Afrique de l'Ouest. Analyse comparée, Nigeria, Fondation Friedrich Ebert, deuxième édition (Edition revue et actualisée), 2011, 200 p.

HUARD (Raymond) : La naissance du parti politique en France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 375 p.

JACOB (Jean-pierre) : sciences sociales et coopération en Afrique; les rendez-vous manqués. PUF, 2000,France, 244p.

KAMATÉ (Elie) : Quel développement pour l'Afrique ? Bamako, Ed. Jamana, 1997, 120p.

KONARÉ (Alpha Oumar) : Histoire des partis politiques au Mali. Du pluralisme politique au parti unique (1946-1968), 2016, CAURIS livres, Bamako, 607 p.

LAKEHAL(Mokhtar): Le grand livre de la politique, de la géopolitique et des relations internationales (4000 termes pour comprendre le discours politique), L'Harmattan,2014,Paris,776 p.

LASCOUMES (Pierre) et NAGELS Carla : Sociologie des élites délinquantes. De la criminalité en col blanc à la corruption politique, Armand Colin, France, 2018, 344p.

LAVAU (Georges) : Partis politiques et réalités sociales : Contribution à une étude réaliste des partis politiques, Paris, Armand Colin, 1953.

Le Sphinx: ATT-cratie: la promotion d'un homme et de son clan.TOME II,L'Harmattan, 2007, Paris,77p.

LÉCUYER (Yannick) : Le droit à des élections libres, Conseil de l'Europe, 2014, 142 p.

LEFEBVRE (Remi) et ROGER (Antoine) : Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives, Presses Universitaires de Rennes, 2009, France, 195 p.

LEHINGUE (Patrick) : Le vote. Approches sociologiques de l'institution et des comportements électoraux, Paris, La Découverte, 2011, 267p.

LENINE: Que faire? Les questions brûlantes de notre mouvement, éd. Du Progrès, 1982, Moscou, 330 p.

LEYRIT (Claude) : Les partis politiques et l'argent, Le Monde-Editions, 1995, France, 253 p.

LY Abdoulaye : Les regroupements politiques au Sénégal (1956-1970), CODESRIA; Dakar, 1992, 444 p.

MAÏGA (Choguel Kokala), SINGARE (Issiaka Ahmadou) : Les rébellions au Nord du Mali, des origines à nos jours, EDIS, 2018, Bamako-Mali, 438 p.

REPUBLIQUE DU MALI : (Section des Comptes de la Cour Suprême), Manuel à l'usage des responsables des partis politiques, Bamako, mai 2005, 49 P.

Fondation Friedrich Ebert : Manuel de la démocratie sociale¹, Fondement de la démocratie, Berlin, 2ème édition, 2009, 163p.

Fondation Friedrich Ebert: Manuel de la démocratie sociale²: Économie et démocratie sociale, Berlin, 2010, 168p.

REPUBLIQUE DU MALI : Manuel pour la tenue des comptes des partis politiques, Bamako, mars 2008 ; Ministère de l'Administration Territoriale et des Collectivités Locales /Délégation Générale aux Élections, 49 P.

MARA (Moussa) : L'État au Mali, présentation et diagnostic, tome 1, 2010, Nouvelle Imprimerie Bamakoise, 375p.

MARMORAT (Véronique), COHEN-SÉAT (Patrice), PÉRU Jean-Louis : Guide du financement électoral, Editions Dalloz, Paris, 1995, 347 p.

MBOW (Amadou Mahtar) : Assises nationales, Sénégal, An 50. Bilan et perspectives de refondation, L'Harmattan, 2011, Paris, 375 p.

MENDY (Toumany) : Politique et puissance de l'argent au Sénégal. Les désarrois d'un peuple innocent, Paris, L'Harmattan, 2006, 249 p.

LENOBLE-PINSON (Michèle) : La rédaction scientifique, conception, rédaction, présentation, signalétique (méthode en sciences humaines), Belgique, De Boeck, 1996, 152p.

MOHSIN (Berrada) : L'audit interne tout simplement. Outil de création de valeur et d'amélioration de la gouvernance des organisations : audit interne, contrôle interne, management des risques, gouvernance, comité d'audit, fraude interne. 40 questions/réponses ; Afrique Challenge Edition, Casablanca 2012, 139 p.

MOULAYE (Zeïni), KEITA (Amadou) : L'ASSEMBLEE NATIONALE DU MALI, 5ème législature, un guide à l'usage des élus, des citoyens et des partenaires. Edition actualisée et complétée par : Dr Salabary DOUMBIA. Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau du Mali, 2015, 272 p.

NDI, USAID, CMDID : Code de bonne conduite des partis politiques et des candidats aux diverses consultations électorales au Mali ; 2ème édition, 2014, Bamako, 07 p.

NDI/MALI : Manuel sur la mobilisation des électeurs et des électrices, 2^{ème} éd., 2014, Bamako, 64 p.

NGAKOUTOU (Timothée) : Les limites de la démocratie subsaharienne, l'Harmattan ; 2005, Paris ; 219p.

NKOYOCK (Alain) : Problématique de l'informatisation des processus électoraux en Afrique. L'Harmattan 2004, France, 379 p.

NOUSCHI (André) : La France et le pétrole, Editions A. et J. Picard, 2001, Paris, 445 p.

OBIANG (Jean-François), France-Gabon : Pratiques clientélares et logiques d'Etat dans les relations franco-africaines, Editions Karthala, 2007, 392p.

Offerlé (Michel): La profession politique XIXè-XXè siècles, Éditionss BELIN, 1999, Paris, 357p.

PAYE (Olivier), SCHIFFINO (Nathalie) : FONDEMENTS DE SCIENCE POLITIQUE, Édition DE BOECK, 2014, Belgique, 419 p.

PERREAU (Bruno) et SCOTT (Joan W.) : Les défis de la République. Genre, territoires, citoyenneté. Presses de Sciences Po, Paris, 2017, 218p.

PHÉLIPPEAU (Éric) : L'argent de la politique, Presses de Sciences Po, France, Collection : Académique, 2018, 266 p.

PICHON (Christophe) : Droit des élections, Les éditions JURIS service, 1994, Lyon, 174 p.

POLSBY (Nelson W.), WILDAVSKY (Aaron) : Les élections présidentielles aux Etats Unis, Nouveaux Horizons, Paris 2004, 419 p.

QUANTIN (Patrick): Voter en Afrique, comparaisons et différenciations, L'Harmattan, 2010, France, 355 p.

RAYNAUD (Philippe) et RIALS Stéphane: Dictionnaire de philosophie politique, PUF, coll. « Quadrige dicos poche », 2003, 928 p.

ROSSI Pierre : LA VERTE LIBYE de Qadhafi, HACHETTE, Aubin à Poitiers, 1979, 261 p.

ROUSSEAU (Jean-Jacques) : Du contrat social, Nouvelle édition, 2013, France, 313 p.

ROUSSEL (Violaine) : Affaires de juges. Les magistrats dans les scandales politiques en France, France, La Découverte, 2002, 312p.

SAWADOGO Afred Yambangba, Afrique: la démocratie n'a pas eu lieu. L'Harmattan, janvier 2013, Paris, 233p.

Schemeil (Yves) : Introduction à la science politique : Objets, méthodes, résultats, 2ème édition revue et augmentée, PRESSES DE SCIENCES PO et DALLOZ, 2012 Belgique, 597 p.

SEILER (Daniel-Louis) : Les partis politiques en Occident: sociologie historique du phénomène partisan, Paris, Ellipses, 2003.

SEILER (Daniel-Louis) : Les partis politiques, Paris, A. Colin, 1993.

SEILER (Daniel-LOUIS) : Les partis politiques (Science politique), Armand Colin, 2ème édition, France, 2000, 248 p.

SENGHOR (Léopold Sedar) : Pour une société sénégalaise socialiste et démocratique, 1976, G.I.A, Dakar, 202 p.

SINDJOUN (Luc) : Science politique réflexive et savoirs sur les pratiques politiques en Afrique noire, Série Etat de la littérature 2-1999 ; Dakar, 1999, Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences sociales en Afrique, 35 p.

SOGGE (David) : Les mirages de l'aide internationale. Quand le calcul l'emporte sur la solidarité, Tunisie, 2003, Groupe Cérès Productions, 330p.

SOW (Abdoulaye-Sékou) : L'ÉTAT DEMOCRATIQUE REPUBLICAIN: La problématique de sa construction au Mali, France, Editions Grandvaux, 2008, 450 p.

STOETZEL (Jean) : Les sondages et la science politique. Dans Les sondages et la science politique, Presses de Sciences Po, Paris, 1966.

SY (DEMBA) : DROIT ADMINISTRATIF, 2ème édition revue, corrigée et augmentée 2014, L'Harmattan-Sénégal, CREDILA, 407 p.

SY (Harouna) : Les paradoxes de la démocratie. Sociologie de la théorie et de la pratique démocratiques. L'Harmattan, France, août 2010, 257 p.

SY (Ousmane) : Reconstruire l'Afrique. Vers une nouvelle gouvernance fondée sur les dynamiques locales, France, 2009, EDITIONS Charles Léopold Mayer, 219p.

TIZIANO (Balmelli) : Le financement des partis politiques et des campagnes électorales : Entre exigence démocratique et corruption, Fribourg, Editions universitaires Fribourg Suisse, 2001.

TOURE (Abderhamane Baba), BAMBA (Kadari) : La contribution du Parti Malien du Travail (PMT) à l'instauration de démocratie pluraliste au Mali, Editions Jamana, 2002, Bamako, 138 p.

TUCKER (Deborah L.) : Comment on devient Maire. Nouveaux Horizons, Paris 1999, 151p.

VETTOVAGLIA (prés) (Jean-pierre), DE GAUDUSSON (Jean du Bois), BOURGI (Albert), VIANSSON-PONTÉ (Pierre) : Lettre ouverte aux hommes politiques, Paris, Albin Michel, 1976, 135p.

WEBER (Max) : Le savant et le politique, la profession et la vocation de savant, la profession et la vocation de politique (une nouvelle traduction), éditions La découverte, 2003, Paris, 113 p.

YACHIR (Fayçal) : Enjeux miniers en Afrique, Editions Karthala, 1987, Paris, 179 p.

ZOGBELEMOUN (Maître Togba) : Elections en Guinée. Technologie électorale et imbroglio juridique. L'Harmattan, 2013. France, 238 p.

ZUCCARELLI (François) : La vie politique Sénégalaise (1789 - 1940), Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique et l'Asie Modernes (CHEAM), Paris, 1987 ; 157 P.

II. OUVRAGES SPECIAUX :

CAMBY (Jean-Pierre): Le financement de la vie politique en France, Montchrestien, 1995, Paris, 158 p.

CAMPANA André : L'argent secret. Le financement des partis politiques, Paris, Arthaud, 1996, 185p.

COLINET (François), DEVYS (Bertrand), EVRARD (Jean-Philippe): Le financement des campagnes électorales, mémento pratique, 3ème édition, Editions Juris Service, 2002, France, 233p.

FAUPIN (Hervé) : Le contrôle du financement de la vie politique, partis et campagnes, IMPRIMERIE-FRANCE QUERCY/cahors, Paris, 1998, 539 p.

R.A.D.I. ; C.E.R.A.P. ; N.D.I. : Financement des partis politiques. Pourquoi ? Comment ? Halte aux achats de conscience, mars 2005, EDITION Le pointilleux, Dakar, 144P.

KUMADO (Kofi) : Financement des partis politiques en Afrique de l'Ouest. Travaux de la conférence organisée du 22 au 23 mai 1995 à Accra par : La Commission Électorale du Ghana & La Fondation Friedrich Ebert : Bureau du Ghana, IMPRIMERIE COPEF, Cotonou, 247 p.

MARMORAT (Véronique), PÉRU (Jean-Louis), COHEN-SÉAT (Patrice) : Guide du financement électoral, éditions Dalloz, 1995, 351 p.

RAINER (Kraehe) : Le financement des partis politiques. Contribution à l'étude du statut constitutionnel des partis politiques. P U F, Paris, 1ère édition, 1972, 119 P.

Tolini (N.) : Le Financement des partis politiques, Dalloz, Paris, 2007.

VILAR (Luc), FAU (Bernard), LEVY (Michel) : Le financement des campagnes électorales, L.G.D.J., mars 1995, Imprimerie France Quercy, 185 p.

III. RAPPORTS :

Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique/Gouvernance en Afrique : Changeons l'Afrique ; 15 propositions pour commencer... ; novembre 2003 ; 39 p.

Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique/Gouvernance en Afrique : Gouvernance et services publics. Pour ne pas renoncer au rêve du développement. Cahier de proposition n°2010-05, 58 p.

Alliance pour Refonder la Gouvernance en Afrique/JAGA: L'Afrique réinvente son économie ; (les Journées Annuelles de la Gouvernance en Afrique) Rabat, Maroc, du 27 au 30 janvier 2014, 2ème édition ; 30 janvier 2014, Rabat, 32 p.

BADIE (François) : La transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, ONU, Vienne 9 septembre 2014, 17p.

BOUARE (Bakary) : Le financement public des partis politiques au Mali : Réflexion sur le dispositif, ses forces et ses faiblesses, (Projet Partenariat pour le Renforcement des Capacités des Partis Politiques), Bamako, 2005, 28P.

BOUGHABA (Yassine) : « Participation politique et origines nationales : Une analyse de la mobilisation électorale dans une ville populaire en Suisse », l'espace politique, 2014, revues.org

Centre d'Etudes Africaines : Islam et engagements au Sénégal. Résultats d'un programme de recherche demandé par l'Ambassade du Royaume des Pays-Bas à Dakar, sous la direction de Mayke Kaag. ASC/Mayke Kaag 2011 (deuxième édition), 141p.

Centre d'Etudes des Sciences et Techniques de l'Information (CESTI) : Les cahiers de l'alternance ; annuaire des partis politiques, avril 2001, Sénégal, 202 p.

Centre pour les droits de l'homme, Genève : Droit de l'homme et élections, Série de formations professionnelles n°2. Guide des élections : aspects juridiques, techniques et relatifs aux droits de l'homme, Nations Unies, New York et Genève, 1994, 27 p.

CHRISTINA Wagner, KONRAD Adenauer, FRANTZ Mesidor : Les acquis de la nouvelle loi électorale et les mécanismes de la révision constitutionnelle au Mali, 2007, Rapport final.

CLOTILDE Valter, DIDIER Laval, RENAUD Gace, JEAN MICHEL Fromion : Rapport sur les dépenses électorales, 2006.

Commission Electorale Nationale Autonome : Rapport général sur l'élection présidentielle du 25 février 2007 au Sénégal, la Sénégalaise de l'Imprimerie, Dakar, 188 p.

Etat moderne et religion : actes du colloque, 28 & 29/09/ 2017, Konrad-Adenauer Stiftung, 239p. Étude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au mali,

GROUPE ODYSSEE : Rapport final ; Bamako, octobre 2019, 69 p.

OCDE : Flux financiers illicites : L'économie du commerce illicite en Afrique de l'Ouest, Paris, 156 p.

Fondation CMDID (Centre Malien pour le Dialogue Inter-Partis et la Démocratie): Constitution – Statut de l'Opposition, 2015, Bamako, 48 p.

Fondation Fridrich Ebert Stiftung : Les élections au Mali, pourquoi le taux de participation est toujours si bas ? Etude sur les taux de participation aux élections du Mali, octobre 2011, Mohamed TRAORE, Sékou Mamadou Cherif DIABY, 53 p.

Groupe d’Observation et d’Analyse Politique et Electorale (GOAPE): Observation et analyse du processus de l’élection du président de la République au Mali. Note de synthèse. KONRAD ADENAUER STIFTUNG (Sahel), septembre 2018, 51p.

Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA) : Rapport annuel 2014, Secrétariat du GIABA, Dakar-Sénégal, 125 p.

Groupe Intergouvernemental d’Action contre le Blanchiment d’Argent en Afrique de l’Ouest (GIABA) : Rapport sur les typologies de transactions en espèces et les passeurs de fonds en Afrique de l’Ouest. Groupe de travail sur les typologies du GIABA (GTTYP). Novembre 2007, Secrétariat du GIABA, Dakar-Sénégal, 34 p.

KEITA (Amagoin), FOMBA (Brahima), COULIBALY (Karim), KEITA (Amadou) : Etude nationale sur le coût financier des campagnes électorales et des mandats électifs au Mali. Rapport final. (Cette étude a été réalisée avec l’appui financier et technique de Netherlands Institute for Multiparty Democracy – NIMD) ; Bamako, OCTOBRE 2019, 69p.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG (Sahel): Religion et promotion de la paix et de la sécurité au Sahel. Tables rondes dans les pays du G5 Sahel, Bamako, 2018, Programme régional sahel Konrad-Adenauer –Stiftung, 178p.

MBODJ (El Hadji) : Statut de l’opposition-financement des partis politiques (Médiateur). Rapport au président de la République, Dakar, NIS-EDITIONS, 1999, 244 p.

Mission d’Observation électorale de l’Union européenne au Mali : Rapport Final –Élection MISSION D’OBSERVATION ÉLECTORALE DE L’UNION EUROPÉENNE : Présidentielle 2013 MALI (28 juillet et 11 août 2013), 104p.

Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA) : Statistiques électorales du Mali 2002-2013, division électorale, juillet 2014, 15 p.

Mission d’observation électorale de l’Union européenne – Mali 2018 : Rapport final.

OCDE : Flux financiers illicites, L’économie du commerce illicite en Afrique de l’Ouest, 2018, Paris. 156p.

ONG3D : Cahier de recommandations pour la rationalisation du système partisan sénégalais, 2017, Dakar, 22p.

Institut de Recherche et Débat sur la gouvernance : Parcours de débat et de propositions sur la gouvernance en Afrique: Perspectives d'Afrique austral: Actes du colloque , Polokwane, 17-19 juin 2008, Pretoria, 20 juin 2008. (irg-07), 251p.

Konrad Adenauer Stiftung : Partis politiques et société civile au Mali: Réflexion sur les champs d'actions, complémentarités et interactions, 2017, Bamako, 127p.

RADI et NDI : Le financement des partis politiques en Afrique. Séminaire inter-actif de restitution des résultats provisoires : les 14 et 15 décembre 2004 à l'ENEA, Dakar, Sénégal, 36p.

Cour Suprême : Rapport définitif sur l'Audit de conformité et de régularité de l'acquisition de l'aéronef et des équipements et matériels militaires. Septembre 2014, 28P.

REAFUENTE, (Laurent) : « Le contrôle des dépenses électorales : Une régionalisation non aboutie», courrier hebdomadaire du CRISP 2007/24 (n 1969),p-5-32.DO/10.3917/crisp.1969.0005

ARGA MALI : Repenser la gouvernance démocratique au Mali : actes du Forum multi-acteurs pour la gouvernance au Mali, Bamako, 2008-2012, Mali, 2014, 357p.

ARGA MALI : Repenser la gouvernance démocratique au Mali : actes du Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali, Bamako 2013-2014, Mali, 195p.

République du Mali : Actes de la Conférence nationale, tenue du 29 juillet au 12 août 1991, Bamako, le 30 août 1991, 216 p.

Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Comité de pilotage du processus électoral 2003 : Rapport général sur l'élection présidentielle de 2013 ; août 2013, Bamako, 79 p.

République du Mali (Services du Premier Ministre) : Etats généraux sur la corruption et la délinquance financière au Mali, Bamako, décembre 2008, 217 p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2002. Mai 2004, 216p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel (aditif) de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2004, décembre 2005, 27p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2003. Février 2005, 268p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2004, décembre 2005, 256p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2005, mars 2007, 195p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2010, décembre 2011, 356p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques,, exercice 2012, novembre 2013, 293p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2013, décembre 2014, 399p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2014, décembre 2015, 347p.

Cour Suprême du Mali : Section des comptes, Rapport annuel de vérification des comptes des partis politiques, exercice 2015, décembre 2016, 414p.

Commission Electorale Nationale Autonome(CENA) de la République du Sénégal : Rapport général sur les élections sénatoriales du 19 août 2007, La Sénégalaise de l’Imprimerie, Sénégal, 110 p.

Commission Electorale Nationale Autonome(CENA) de la République du Sénégal : Rapport général sur l’élection présidentielle du 25 février 2007, Dakar, 188 p.

République du Sénégal : Ministère de l’Intérieur et de la sécurité publique, Direction générale des élections. Code électoral : Loi n°2017-12 du 18 janvier 2017 abrogeant et remplaçant la loi n°2014-18 du 15 avril 2014 portant Code électoral (partie législative) ; Décret n°2017-170 du 27 janvier 2017 abrogeant et remplaçant le décret n°2014-514 du 16 avril 2014 portant Code électoral (partie règlementaire), Edition, avril 2017, 43p. ;

Commission Electorale Nationale Autonome(CENA) de la République du Sénégal : Rapport général sur l’élection Présidentielle du 25 février 2007. La Sénégalaise de l’imprimerie 51, Rue St-Michel ex Docteur. Thèse-Dakar,188 p.

Commission Electorale Nationale Autonome de la République du Sénégal : Rapport annuel d’activités de la CENA (année 2011) juillet 2012. Les Presses de la Sénégalaise de l’Imprimerie.

Commission Electorale Nationale Autonome(CENA) de la République du Sénégal : Rapport, élection présidentielle. 26 février, Les presses de la Sénégalaise de l’Imprimerie, juillet 2012,169p.

Table ronde de la classe politique de la République du Mali : Documents finaux, 19-21- et 22 janvier 2001 au Palais des Congrès de Bamako, 27 p.

VALTER (Clotilde), LAVAL (Didier), GACE (Renaud), FROMION (Jean Michel) : Rapport sur les dépenses électorales, 2006.

WAGNER (Christina), ADENAUER (KONRAD), MESIDOR (FRANTZ) : Les acquis de la nouvelle loi électorale et les mécanismes de la révision constitutionnelle au Mali, 2007, Rapport final.

IV. THESES :

Michel-DOMINIQUE (Rudloff) : Le financement des campagnes électorales et des partis politiques en République fédérale d'Allemagne. Université de l'Île III, ANRT, Paris-Sorbonne ; thèse ; Doctorat de droit (Université de Paris I-Panthéon Sorbonne) : sciences économiques, sciences humaines, sciences juridiques ; Paris 1977

THIOUNE (Mouhamadou Moustapha) : La régulation des partis politiques. Etude comparative entre le Bénin, le Ghana et le Sénégal. THESE DE DOCTORAT présentée et soutenue publiquement le 29 novembre 2012 à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques/Ecole Doctorale sciences juridiques, politiques, économiques et de Gestion/UCAD, 639P.

V. ARTICLES

AUSTEN-SMITH (D.) : « Campaign Contributions and Access », in American political science review, vol. 89, no 3, 1995.

AVRIL (Pierre) et GICQUEL Jean, CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE : (1er janvier – 30 avril 2016), Le Seuil| « Pouvoirs », 2016/3 N° 158, 36p.

BAUDAIS (Virginie) et CHAUZAL (Grégory) : « LES PARTIS POLITIQUES ET L'« INDÉPENDANCE PARTISANE » D'AMADOU TOUMANI TOURÉ » : Editions Karthala, « Politique africaine », 2006/4 N° 104, 21p.

BESSIS (Sophie) : Crises et mutations en Afrique noire, 1994, n°733, problèmes politiques et sociaux, dossiers d'actualité mondiale, France, 62 p.

BLAISE (Pierre), DE LA BUISSIÈRE (Jacques Brassinne) et DE COOREBYTER Vincent : « LES RÉFORMES ÉLECTORALES SOUS LA LÉGISLATURE 1999-2003 », CRISP/ « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2003/5 n° 1790-1791, 68p.

BLUNDO (Giorgio), OLIVIER DE SARDAN (Jean-Pierre) : « la corruption quotidienne en Afrique de l'ouest », Editions Karthala| « Politique africaine », 2001/3 N° 83, 31p.

BONNIE (Campbell) : Au-delà de la bonne gouvernance...1997 ; N°9, p.10-11 ; titre du périodique : Démocratie africaine.

BOUGHABA (Yassine) : 2014, « Participation politique et origines nationales : Une analyse de la mobilisation électorale dans une ville populaire en Suisse », l'espace politique, revues.org.

CADRANELET (Benjamin) LUDMER (Julie) : « la législation concernant le financement des partis liberticides », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2008/16 n° 2001-2002, 63p.

Camby(J.-P.): « Qu'est-ce qu'un parti ou un groupement politique ?»,in Les Petites Affiches,n°29,7mars 1997.

CARBONE (Giovanni M.) : « comprendre les partis et les systèmes de partis africains, Entre modèles et recherches empiriques », Editions Karthala, « Politique africaine », 2006/4 N°104, 21p.

Clawson (D.) : « Politics is money », in Actes de la recherche en sciences sociales, no 138, 2001.

COMPAORE (Blaise) : Volontarisme et bonne gouvernance, 2002, N°6, P.51-57. Titre du périodique : géopolitique africaine.

Coosemans (Thierry) : « les partis politiques européens », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2013/36 N° 2201-2202, 125p.

DASNOY Hadrien : élections communales 2018 : Rappel des principes légaux en matière de Propagande électorale, législative, rappel (Brolocalis.org/documents/2018 0524).

DE MARCHIN (Laura Iker) : « le financement et le contrôle des dépenses électorales des partis », « Courrier hebdomadaire du CRISP »,1991/18 n°1323-1324, 57p.

DIOP (Momar Coumba) : « le Sénégal à la croisée des chemins », Editions Karthala, « Politique africaine », 2006/4 N° 104, 25p.

DIOP (Momar-Coumba) : Le clientélisme, la “technocratie” et après ? (éd.), Sénégal. Trajectoires d'un État, Dakar / Codesria, 1992 : 233-278, Codesria, 27p.

FRANÇOIS (A.) et SAUGER (N.) : « Groupes d'intérêt et financement de la vie politique en France : une évaluation des effets de l'interdiction des dons de personnes morales », in Revue française de science politique, vol. 56, no 2, 2006.

GARRIGUES (J.) : Les Patrons et la Politique. 150 ans de liaisons dangereuses, Perrin, 2011.

GAZIBO (Mamoudou) : « pour une réhabilitation de l'analyse des partis en Afrique ». Editions Karthala, « Politique africaine », 2006/4 N° 104, 14p.

GAZIBO (Mamoudou) : Partis politiques d'Afrique. Retours sur un objet délaissé, KHARTALA, Politique africaine 2006/4 (N° 104), 184p.

GÖRANSSON (Marie) et FANIEL (Jean) : « le financement et la comptabilité des partis politiques francophones », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2008/4 n° 1989-1990, 94p.

H. (Alexander) : « Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme », in F. Leslie Seidle, *Le Financement des partis et des élections. Aspects comparatifs*, Dundurn Press, Toronto et Oxford, Wilson & Lafleur, Montréal, 1991.

HAZOUARD (Solène), « PARTIS POLITIQUES ». ALEMANN Ulrich von, MORLOK Martin, ROßNER Sebastian (Hrsg.), *Politische Parteien in Frankreich und Deutschland Späte Kinder des Verfassungsstaates*, CIRAC| « Regards sur l'économie allemande », 2015/3 n° 118-119, 3p.

Ihl (O.) : « Financement (communautaire des partis politiques) », in Y. Deloye, *Dictionnaire des élections européennes*, Economica, Paris, 2005.

IKER (Laura) : « évolution des règles de financement et de contrôle des partis politiques », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 1998/22 N° 1607-1608 pages 1 à 60, ISSN 0008-9664, 60p.

Jef (Smulders) : « le groupe d'états contre la corruption (greco) et la transparence en matière de comptabilité des partis politiques », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2018/12 n° 2377, 45p.

JENNAR (Raoul Marc) : « le financement public des partis politiques », «Courrier hebdomadaire du CRISP », 1982/28 n° 973, 35p.

LAURENT Reafuente : « Le contrôle des dépenses électorales : Une régionalisation non aboutie », courrier hebdomadaire du CRISP 2007/24 (n 1969),p-5-32.DO/10.3917/crisp.1969.0005

L'inversion sociale : un défi au droit et à l'ordre. *Revue malienne des sciences juridiques, politiques et économiques de Bamako (REMASJUPE)*, n°2-2016. (Université de Toulouse1 Capitole, Université des sciences juridiques et politiques de Bamako) Presses de l'Université de Toulouse1 Capitole ; 177p.

MABILLE (Xavier) : « le parti socialiste. Évolution 1978-2005 », CRISP| « Courrier hebdomadaire du CRISP », 2005/2 n° 1867-1868, 67p.

MALIGNER Bernard : « Dépenses de campagne engagées par le candidat : menues, faibles et négligeables. A propos de l'arrêt CE 17 juin 2005, Denoual ». 2006, *L'actualité juridique-Droit administratif*, 23 janvier.

MARCILLOUX-GIUMMARRA (Sandrine):«droit constitutionnel et vie politique. le financement des partis politiques », PUF « Revue française de droit constitutionnel », 2011/1 n° 85, 13p.

MÉDARD (Jean-François) : « les paradoxes de la corruption institutionnalisée », De Boeck Supérieur| « Revue internationale de politique comparée », 2006/4 Vol. 13, 15p.

OFFERLÉ (Michel) : *Les partis politiques*, Que sais-je no 2376, 5^{ème} édition, 2006.

OSEI (Anja) : (traduction de Marie-Emmanuelle Pommerolle) : « la connexion entre les partis et les électeurs en Afrique :le cas ghanéen, Editions Karthala« Politique africaine », 2006/4 N°104, 24p.

PHÉLIPPEAU (E.) et RAGOUET (P.) : « Argent et politique. Une relecture sociologique des comptes financiers des législatives de mars 1993 », in Revue française de sociologie, no2, sept. 2007. Politique africaine: France-Afrique, sortir du pacte colonial, n°105, mars 2007, trimestriel, Paris, KARTHALA, 273.

Politique africaine: Les sujets de Dieu, n°87 (octobre 2002), trimestriel, France, KARTHALA, 228p.

Politique africaine: Liberia, Sierra Leone, Guinée: la régionalisation de la guerre, n°88, décembre 2002 (trimestriel), France, KARTHALA, 190p.

Politique africaine: République démocratique du Congo, terrain dispute, n°129, mars 2013 (trimestriel), France, KARTHALA, 181p.

Revue de l'Afrique et du développement: Afrique contemporaine: les classes moyennes en Afrique, inégalité et croissance. Entretien avec François Bourguignon, 244, France, 2012, 172p.

Revue internationale de politique comparé: Démocratie et société civile. Une vue du Sud, volume 9, n°2 (été 2002), de boeck, 20p.

SMULDERS (Jef) : « le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013) », I. Bases juridiques et partis francophones, CRISP| «Courrier hebdomadaire du CRISP », 2014/33 N° 2238-2239, 62p.

Smulders (Jef) : « le financement et la comptabilité des partis politiques (2008-2013) », II. Partis flamands et analyse transversale, CRISP| «Courrier hebdomadaire du CRISP », 2014/35 N° 2240-2241, 101p.

TONDA (Joseph) : Le Souverain moderne. Le corps du pouvoir en Afrique centrale (Congo, Gabon), Paris, Karthala, 2005, Editions Karthala| « Politique africaine», 2006/4 N° 104, 20p.

Un entretien avec Abdou Latif Coulibaly : « le journaliste, le président et les libraires. La difficile critique du Sénégal de Wade », Editions Karthala, « Politique africaine », 2006/4 N° 104, 14p.

WOLFS (Wouter) et Smulders (Jef) : « le financement des familles politiques européennes (2001-2015) », CRISP|« Courrier hebdomadaire du CRISP », 2016/37 n° 2322, 45p.

VI. MEMOIRES

Université Cheikh Anta DIOP : Faculté des Sciences juridiques et politiques. Mémoire de DEA en science politique. Thème: Partis politiques et démocratisation au Sénégal: analyse du jeu politique depuis l'alternance. Présenté par Cheikh Sidate SY sous la direction du Pr Ogo SECK, agrégé de la Faculté de Droit. Année académique 2009-2010, 60 p.

Université Cheikh Anta DIOP : Faculté des Sciences juridiques et politiques. Mémoire de master2 en science politique (Gouvernance Internationale; Thème: Etude comparative du financement de la vie politique, partis et dépenses électorales: au Mali et au Sénégal. Soutenu par Boubacar DIAWARA, sous la direction de Babacar GUEYE, professeur agrégé des facultés de Droit, professeur titulaire à la faculté de sciences juridiques et politiques de l'UCAD, année universitaire, 2006-2007, Dakar, 58 p.

VII. ANNALES

CREDILA : Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'UCAD, ANNALES AFRICAINES, nouvelle série, Volume 1 (avril 2015), 333 p.

Revue internationale de droit africain EDJA : n°25, trimestriel avril – mai – juin 1995, Dakar, février 1996, 109 p.

CREDILA : Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, Nouvelles annales africaines : Revue de la Faculté des sciences juridiques et politiques, 2013, FORMA.COM, 381 p.

VIII. PRINCIPAUX TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX

- Au Mali

Loi n°05-047 du 18 août 2005 portant charte des partis politiques.

Loi n°06-043 du 18 août 2006 portant statut des élus des collectivités territoriales.

Loi n°2016-048 du 17 octobre 2016 modifiée par la **loi n° 2018-014 du 23 avril 2018** portant loi électorale en République du Mali.

Loi n°97-011 du 12 février 1997 modifiée portant loi organique fixant le nombre, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités, les conditions de remplacement des membres de l'Assemblée Nationale en cas de vacance de siège, leurs indemnités et déterminant les conditions de la délégation de vote.

Arrêté N° 06 2597/MATCL-SG du 02 novembre 2006 fixant les taux des indemnités de fonction des Maires, adjoints aux Maires, Présidents et Vice-présidents des Conseils de cercle, du Conseil du District et des Assemblées régionales

Décret N° 06-364/P-RM du 12 septembre 2006 fixant les taux mensuels des indemnités de représentation des présidents des organes exécutifs des collectivités territoriales.

- Au Sénégal

Loi n°81-17 du 6 mai 1981 relative aux partis politiques ;

Loi n°89-36 du 12 octobre 1989 modifiant la **loi n°81-17 du 6 mai 1981** relative aux partis politiques ;

Loi n° 68-08 du 26 mars 1968, modifiant le chapitre II relatif aux associations du livre VI du Code des obligations civiles et commerciales et réprimant la constitution d'associations illégales ;
Loi n° 61-09 du 14 janvier 1961 déterminant le régime des associations consacrant tout ou partie de leurs activités à l'éducation populaire et sportive ;
Le décret n°75-1088 du 23 octobre 1975 relatif aux pièces comptables à fournir par les partis politiques sénégalais.

IX. WEBOGRAPHIE

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264285095-fr> (Consulté le 18 avril 2020).

<http://makaveli.mondoblog.org/2018/05/15/qui-finance-la-campagne-electorale-decide-de-la-politique-a-suivre/>

https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-mali-2018_fr

https://eos.cartercenter.org/uploads/document_file/path/310/Financing_Political_Parties_fr.pdf

<https://moussamara.com/presidentielle-mali-2018/les-lecons-dune-election-largent-menace-la-democratie-malienne/>

<https://www.cairn.info/affaires-de-juges--2707134570.htm> (Consulté le 18 avril 2020).

<https://www.cairn.info/amerique-latine-les-elections-contre-la-democratie--9782724610390.htm>(Consulté le 18 avril 2020).

<https://www.cairn.info/l-argent-de-la-politique--9782724623352.htm>(Consulté le 18 avril 2020).

<https://www.cairn.info/le-droit-a-des-elections-libres--9789287177599.htm> (Consulté le 18 avril 2020).

<https://www.cairn.info/les-systemes-de-partis-dans-les-democraties-occide--978272461055.htm>(Consulté le 18 avril 2020).

<https://www.google.com/search?q=Fnacement+des+partis+politiques+Pourquoi%3F+Comment+%3F&oq=Fnacement>

<https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI-Mali-Analyse-Genre-des-Elections-Legislatives%202013-au-Mali.pdf>

www.afrique-gouvernance.net,

www.eclm.fr/bdf/ouvrage-337.htm

(Mission d'observation électorale de l'Union européenne – Mali 2018 Rapport final)

https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-mali-2018_fr

(Les leçons d'une élection : l'argent menace la démocratie malienne)

[https://moussamara.com/presidentielle-mali-2018/les-lecons-dune-election-largent-menace-la-](https://moussamara.com/presidentielle-mali-2018/les-lecons-dune-election-largent-menace-la-democratie-malienne/)

[democratie-malienne/](https://moussamara.com/presidentielle-mali-2018/les-lecons-dune-election-largent-menace-la-democratie-malienne/)(Analyse Genre des Elections législatives 2013 au Mali)

[https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI-Mali-Analyse-Genre-des-Elections-Legislatives%202013-au-](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI-Mali-Analyse-Genre-des-Elections-Legislatives%202013-au-Mali.pdf)

[Mali.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI-Mali-Analyse-Genre-des-Elections-Legislatives%202013-au-Mali.pdf) (Financement des campagnes présidentielles au Mali : « Les assassins invisibles de l'économie »)

TABLE DES MATIERES

DEDICACE	ii
REMERCIEMENTS.....	iii
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	v
SOMMAIRE	ix
INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
a. Origines des partis politiques.....	7
b. Histoire des partis politiques au Mali.....	14
c. Histoire des partis politiques au Sénégal.....	30
d. Histoire du financement des partis politiques dans le monde.....	35
e. Définitions des notions.....	50
f. Champ d'étude.....	
g. Contexte.....	78
h. Hypothèse.....	82
i. Problématique.....	83
j. Intérêt du sujet.....	84
k. Méthodologie.....	88
l. Annonce du plan.....	90
PREMIERE PARTIE :	70
LA NON MAITRISE DES RESSOURCES PRIVEES DES PARTIS POLITIQUES PAR LES AUTORITES COMPETENTES, UNE REALITE SENEGALAISE ETMALIENNE	70
TITRE I : Les handicaps socioculturels.....	73
Chapitre I : La culture du non-respect des textes en vigueur.....	74
Section I : L'écart entre les cadres théoriques et les pratiques	75
Paragraphe I : Le décalage autour de la mobilisation des ressources internes	80

A. Les modes de recouvrement des ressources propres des partis politiques en contradiction avec les textes en vigueur	84
B. La mobilisation des ressources occasionnelles.....	94
Paragraphe II : Le décalage relatif aux sanctions	100
A. Le manque de volonté politique des plus hautes autorités	108
B. Le manque de preuves et de moyens suffisants des organes de contrôle	121
Section II : Les conséquences de la controverse entre la théorie et la pratique.....	125
Paragraphe I : La menace de la démocratie interne au sein des partis politiques	126
A. L'éloignement des partis politiques de leurs bases	130
B. La crédibilité contestable des leaders partisans	133
Paragraphe II : Le financement occulte en plein essor	138
A. Les financements occultes d'origine nationale.....	140
B. Les financements occultes venant du niveau international	148
Chapitre II : Le faible taux de bancarisation.....	154
Section I : Les réseaux informels, le ventre-mou de tous les dispositifs de contrôle	156
Paragraphe I : Les modes opératoires des réseaux informels	159
A. Le niveau national	160
B. Le niveau international	164
Paragraphe II : Les mécanismes de lutte contre les réseaux informels.....	171
A. Le Groupe Intergouvernemental d'Action contre le Blanchiment d'Argent en Afrique de l'Ouest (GIABA)	173
B. La Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF)	175
Section II : L'impact des réseaux informels sur la gouvernance démocratique	177
Paragraphe I : Les réseaux informels, une menace à la gouvernance démocratique.....	178
A. Le retour de l'ascenseur au cœur du débat (nomination, poste).....	182
B. Les intérêts du peuple relayés au second plan.....	184

Paragraphe II : Les réseaux informels, une menace à la stabilité politique	195
A. Les États et les réseaux informels, deux entités d'ambitions différentes	200
B. L'inefficacité des soulèvements populaires face aux dérives des autorités.....	203
TITRE II : Les lacunes juridico-institutionnelles	205
Chapitre I : La défaillance des dispositifs existants face à la gestion des ressources privées des partis politiques.....	206
Section I : La réglementation défaillante sur la définition des biens des partis politiques.....	206
Paragraphe I : La confusion entre les biens des partis politiques avec ceux des cadres.....	208
A. La confusion du patrimoine du parti avec celui des leaders.....	210
B. Les conséquences de la confusion des patrimoines.....	213
Paragraphe II : Le détournement des biens de l'État au profit des partis politiques	217
A. En période électorale	219
B. La confusion entre les intérêts des partis politiques avec ceux de l'État en période ordinaire	225
Section II : L'abus autour des dons, legs et libéralité	229
Paragraphe I : La violation régulière des dispositions en vigueur au Mali.....	233
A. Le refus manifeste de déclaration des dons, legs et libéralités au Ministère de la tutelle ...	236
B. La dimension internationale des dons, legs et libéralités négligée par le législateur malien	241
Paragraphe II : La réglementation embryonnaire des dons legs et libéralités au Sénégal	244
A. Le manque de dispositions consensuelles	246
B. Le dépôt des bilans financiers jugé facultatif ?	249
Chapitre II : Les vides juridico-institutionnels relatifs à la gestion des ressources privées des partis politiques.....	252
Section I : Les vides juridico-institutionnels relatifs au contrôle des ressources privées.....	253
Paragraphe I : Le manque de contrôle des ressources des candidats indépendants.....	254

A. Les candidatures indépendantes désormais reconnues par nos constitutions.....	258
B. Les candidatures indépendantes plus que jamais couteuses	263
Paragraphe II: L'absence d'un organe indépendant de suivi et contrôle	269
A. La crise d'un organe de contrôle en amont et en aval	273
B. L'urgence d'un organe de contrôle indépendant, contre les menaces des financements occultes d'origine nationale et étrangère	276
Section II : Le recours au mandataire, un passage obligé.....	279
Paragraphe I : Les principales charges d'un mandataire	280
A. Les fonctions du mandataire.....	282
B. Les cas particuliers	284
Paragraphe II : Les conséquences de l'absence d'un mandataire dans le dispositif malien et sénégalais	287
A. L'existence de doubles comptes	288
B. L'existence d'un compte électoral permanent.....	289
SECONDE PARTIE :	291
LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS POLITIQUES, UN DEBAT TOUJOURS INACHEVE AU MALI ET AU SENEGAL	291
TITRE I : La manifestation d'une victoire prématurée au Mali	294
Chapitre I : Le cadre juridico-institutionnel inadapté	297
Section I : La difficile réconciliation entre les textes et les pratiques	297
Paragraphe I : Les contraintes relatives aux dispositifs existants	304
A. Les obstacles relatifs aux critères d'éligibilité	308
B. Les difficultés liées à l'usage du fonds d'aide publique.....	324
Paragraphe II : Le financement public des partis politiques victime de vides juridiques.....	350
A. Les élus indépendants privés du financement public	352
B. Des efforts électoraux non récompensés	355

Section II : Le pouvoir discrétionnaire du Président de la République, un obstacle dans la gestion transparente du financement public	358
Paragraphe I : La mise en cause du pouvoir d’octroi de l’aide exceptionnelle du président de la République	360
A. Le principe de l’aide exceptionnelle, une prime à la médiocrité partisane	361
B. Le fondement juridique de l’aide exceptionnelle, une question complexe	363
Paragraphe II : Les retards observés dans le paiement de l’aide publique, un problème jugé pénalisant par les acteurs politiques.....	366
A. Les causes du retard.....	368
B. L’étouffement des partis à revenu moyen	372
Chapitre II : Le bilan d’un financement public litigieux	377
Section I : Les missions régaliennes des partis politiques inaccomplies	379
Paragraphe I : La formation civique et morale reléguées au second plan	382
A. Le manque de formation des citoyens sur les principes démocratiques.....	388
B. Le déficit d’éducation des militants sur les visions politiques du parti.....	392
Paragraphe II : Les faibles taux de participation aux élections	394
A. L’envahissement de l’espace politique par de nouveaux acteurs	399
B. La légitimité des institutions de plus en plus compromise.....	402
Section II : Le défi de la moralisation de l’espace politique toujours non relevé.....	403
Paragraphe I : L’intrusion illégale des personnes morales dans le financement partisan.....	404
A. L’implication des sociétés ou entreprises nationales dans le financement des partis politiques	406
B. Les entreprises étrangères et le financement des partis politiques maliens.....	409
Paragraphe II : L’ingérence illégale des personnes physiques dans les affaires politiques maliennes	411
A. L’affaire Michel TOMI	413

B. L’Affaire Bouyé HAIDARA, le Cherif de Nioro du Sahel	415
TITRE II : L’absence d’un système de financement public direct des partis politiques au Sénégal	419
Chapitre I : Le Sénégal à la quête d’un financement public direct des partis politiques	423
Section I : L’engagement d’un débat perpétuel autour de l’instauration du financement public direct des partis politiques sénégalais	424
Paragraphe I : Le consensus quasi-total autour de la légitimité du financement public direct des partis politiques	428
A. La société civile sénégalaise favorable à l’instauration d’un financement public direct	431
B. L’accord de principe des autorités administratives et de la classe politique	439
Paragraphe II : Le cadre normatif sénégalais favorable à l’instauration du financement public des partis politiques	442
A. Les dispositifs constitutionnels favorables à l’instauration du financement public direct ..	444
B. Les bases légales et réglementaires de l’instauration du financement public direct des partis politiques	446
Section II : Les obstacles rencontrés	448
Paragraphe I : Le manque de volonté politique	454
A. Le risque de renforcement des partis politiques de l’opposition	460
B. La volonté d’étouffer les partis d’opposition	463
Paragraphe II : La divergence autour de la modalité du financement	467
A. La divergence fondée sur les critères d’application de l’aide publique	469
B. La rationalisation des partis politiques, est-ce une condition sine qua non de l’instauration du financement public direct des partis politiques au Sénégal ?	475
Chapitre II : Les incidences du manque de système de financement sur l’espace politique sénégalais	488
Section I : La libéralisation du mode de financement actuel des partis politiques sénégalais....	490

Paragraphe I : Les organes de contrôles jugés trop distants des pratiques illégales des partis politiques.....	493
A. Les organes de contrôle interdits de toute descente sur le terrain	496
B. Les agents de contrôle mis devant les faits accomplis	499
Paragraphe II : Le contrôle a posteriori actuel dépourvu de rigueur	502
A. La flexibilité des organes de contrôle face à la nécessité de sanction	507
B. Les comptes financiers annuels des partis politiques entre la sincérité et le doute	510
Section II : Le financement occulte, une pratique en voie de légitimation au Sénégal ?	513
Paragraphe I : Le financement des partis politiques par des personnes morales	515
A. L'implication des personnes morales de droit privés dans le financement des partis politiques sénégalais	516
B. Les moyens de l'État mobilisés pour des fins partisans	522
Paragraphe II : L'implication des personnes physiques dans le financement occulte des partis politiques sénégalais	534
A. L'Affaire Cheikh Tidiane GADIO , est-ce un financement occulte ?.....	536
B. L'Affaire Lamine DIACK.....	539
CONCLUSION GENERALE.....	546
ANNEXE	555