



OBSERVATOIRE CITOYEN POUR
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA
DEMOCRATIE
(OCID)

Le contrôle du financement public et privé des campagnes électorales de 2015 - 2017 en Haïti

Rapport d'une enquête
exploratoire menée auprès
du Conseil Électoral Provisoire
(CEP) le 31 octobre 2018

Initiative Société Civile



Pétion - Ville, Décembre 2018.

I – INTRODUCTION

Les ressources financières prennent, de plus en plus, une place indispensable dans le système démocratique actuel, particulièrement, dans les processus électoraux permettant aux citoyennes et aux citoyens de choisir leur représentant légitime. D'ailleurs, l'un des principes fondateurs du financement de l'activité politique dans un régime démocratique est le financement du déroulement des campagnes électorales. En effet, certains observateurs avisés estiment que les sommes nécessaires, aujourd'hui, pour mener une campagne électorale sont susceptibles d'écartier des candidats compétents mais sans ressources. Pour d'autres, les sources de financement du personnel politique peuvent donner lieu à toutes sortes de dérives qui ont souvent pour conséquence un rejet des affaires publiques par les électeurs ; ce qui entraîne souvent une faible participation aux scrutins nationaux. Car, il est fréquent d'entendre dire que le succès électoral revient toujours au candidat le plus riche. Ensuite, l'argent est tantôt considéré comme susceptible d'affaiblir la morale de la démocratie, ou d'accélérer les mouvements de corruption ou encore d'orienter les choix de politiques publiques selon les désirs des groupes d'intérêt contribuant au financement des campagnes électorales ou des partis politiques.

En dépit de tout, personne ne peut nier l'utilité des ressources financières dans le processus démocratique, mais, un peu partout dans le monde, des scandales financiers ont ouvert les yeux de l'opinion publique sur le problème du financement illicite des partis politiques et sur le lien entre ce phénomène et celui de la corruption.

C'est dans ce contexte que la mise en œuvre d'une réglementation encadrant l'emploi des ressources financières en vue d'une plus grande moralisation de la vie politique devient une obligation. Donc, des règles claires et des comptes transparents sont deux éléments clés pour restaurer ou préserver la confiance des citoyens dans la chose politique. C'est dans la perspective de contribuer à réduire l'influence des intérêts économiques sur la représentation politique que l'Observatoire Citoyen pour l'Institutionnalisation de la Démocratie (OCID) a entrepris cette enquête exploratoire auprès du Conseil Electoral Provisoire sur le financement public et privé des dernières campagnes électorales en Haïti, soit au cours de la période électorale allant du mois d'Aout 2015 à janvier 2017. Il s'agissait particulièrement de vérifier le niveau d'application et d'applicabilité des dispositions du Décret électoral en cette matière. En effet, le Décret électoral

de 2015, en ses articles 125 à 135.2, traite précisément du régime de financement public et privé de la campagne électorale. Dans quelle mesure les prescrits de ces articles ont-ils été respectés ? Quelles sont les actions prises par le CEP et les autres entités concernées de l'Etat pour assurer le suivi de leur application ? Dans quelle mesure les partis et groupements politiques s'y sont conformés ? Ce sont là, les principales questions auxquelles notre étude tente d'apporter des réponses.

II - METHODOLOGIE DE L'ENQUETE

L'objectif visé par cette enquête consiste à collecter des données sur le suivi des mesures de contrôle du financement des dernières campagnes électorales telles qu'elles sont prescrites par le Décret électoral en vigueur, afin de produire des recommandations en vue de la réduction de la corruption et de l'augmentation de la transparence des dépenses électorales.

Donc, pour collecter les données, un entretien a été réalisé avec trois (3) cadres du CEP, le mercredi 31 octobre 2018. Cet échange a été rendu possible grâce à un questionnaire d'une vingtaine de questions portant sur les dispositions du décret électoral de 2015 traitant du financement public et privé des campagnes électorales. Globalement, les questions du guide d'entretien tournent autour du niveau de respect des dispositions des articles 125 à 135.2 du décret par les partis ou groupements politiques, les donateurs éventuels et par le Conseil Électoral lui-même.

Il convient de souligner d'entrée de jeu qu'il ne s'agit ici que d'une étude exploratoire conduite seulement auprès du CEP, à travers des entrevues réalisées avec des cadres de ladite institution. Il en découle des limites quant aux avis d'autres acteurs concernés (dont les partis politiques et les institutions étatiques de contrôle financier), mais aussi par rapport à la carence de données disponibles pour analyser la situation. Cela dit, ce rapport n'en demeure pas moins utile et nous sommes persuadés que les résultats et les recommandations qui y sont présentés pourront tout au moins susciter un débat constructif sur la meilleure approche à utiliser pour mieux contrôler l'utilisation de l'argent dans les élections en Haïti.

III - PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

3.1. DU FINANCEMENT PUBLIC DES CAMPAGNES ELECTORALES DE 2015 A 2017

La subvention financière prévue dans le décret électoral de 2015 mettait l'accent sur les partis politiques et les groupements politiques. Quant aux candidats indépendants, aucune subvention financière ne leur serait allouée par l'Etat. (Réf. : article 126.1 du décret électoral). Au regard de ce décret, il revenait au Conseil Électoral Provisoire de déterminer le montant de la subvention qui serait accordé aux groupements et partis politiques (Réf. : Article 126). Toutefois, le montant de la subvention à un parti dépendra du nombre de candidats agréés. Ainsi, les partis et groupements reçoivent la subvention pour le compte de leurs candidats et s'engagent du même coup à rendre compte de l'utilisation qui en aura été faite.

Pour le financement des campagnes électorales de 2015 à 2017, l'État haïtien avait accordé, dans un premier temps, 500 millions de gourdes pour toutes les élections, y compris les municipales et les territoriales et dans un second temps, une subvention supplémentaire de 75 millions de gourdes a été accordée par le gouvernement aux candidats à la présidence et aux législatives partielles pour le scrutin reporté du 24 janvier. Le CEP n'a, cependant, pas communiqué sur cet aspect et n'a pas publié la liste des partis et groupements politiques qui ont effectivement reçu un financement public, ni le montant qu'ils ont reçu.

3.1.1. Procédures d'octroi d'une subvention publique aux partis politiques et aux groupements politiques

L'article 125 du décret électoral de 2015 stipule : « A l'occasion des compétitions électorales, l'État accorde aux partis politiques, aux groupements politiques ayant des candidats agréés aux élections, une subvention pour les aider à mener leur campagne électorale ». L'article 127 poursuit en soulignant que pour bénéficier des avantages prévus à l'article 125 du présent Décret, les partis et groupements politiques dûment qualifiés remplissent au CEP un formulaire d'acceptation de ladite subvention.

De l'avis des cadres du CEP interviewés, l'octroi de la subvention aux partis et groupements politiques est automatique une fois que ces derniers sont jugés éligibles pour participer aux élections. Toutefois, pour les formalités administratives, les partis et groupements politiques éligibles devaient remplir et signer un formulaire élaboré à cet effet par le CEP. Ainsi, parmi les 192 partis et groupements politiques qui ont été inscrits pour participer aux élections de 2015 – 2017, cent soixante-six (166) ont été jugés éligibles ; mais finalement, ce sont cent quarante-cinq (145) qui ont pu recevoir la subvention publique. Les cadres du CEP ont exprimé leur réserve sur la divulgation de la liste des 21 partis et groupements politiques éligibles mais qui n'avaient pas reçu pour plusieurs raisons leur subvention publique.

3.1.2. Des exigences faites aux partis et groupements politiques de soumettre un bilan financier au CEP après les résultats officiels des élections

Trente (30) jours après la publication des résultats officiels, le parti, groupement politique ayant reçu une subvention de l'État est tenu de faire parvenir au Conseil électoral provisoire et au Ministère de l'Économie et des Finances (MEF), le bilan financier détaillé des dépenses de campagne, signé d'un comptable agréé et accompagné des pièces justificatives appropriées, selon le vœu de l'article 128 du Décret électoral de 2015. En guise de réponse à la question de savoir combien de partis et groupements politiques ont respecté scrupuleusement les dispositions de cet article, les cadres du CEP rencontrés estiment qu'il y a un flou dans le texte de cet article évoquant la publication des résultats officiels sans préciser l'élection dont il s'agit exactement. Ils en concluent que le délai prévu par cet article n'a pas été respecté par les partis et groupements politiques concernés.

Toutefois, ils évaluent à environ soixante-six (66) partis/groupements politiques qui ont, quand même, soumis un bilan détaillé de la subvention reçue quelque temps après les élections, pas forcément dans les délais exigés par le décret électoral. Parmi ces soixante-six (66) bilans reçus, cinquante-huit (58) ont été jugés complets, dont environ trente ont été signés par un comptable agréé. Les techniciens du CEP rencontrés ont exprimé leur réserve sur la divulgation des noms des partis et groupements politiques qui ont soumis et ceux qui n'ont pas soumis leur bilan financier au CEP ; mais, le constat prouve que plus que la moitié des partis politiques et groupements politiques qui ont reçu la subvention publique n'ont pas daigné respecter les prescrits du Décret leur enjoignant de rendre compte de la subvention tirée du trésor public qui leur a été octroyée.

3.1.3. Des mesures prises par le CEP pour divulguer les prescrits du décret portant sur la question du financement public aux partis et groupements politiques

Un vieil adage dit que nul n'est censé ignorer la loi. Mais compte tenu des difficultés d'accès à l'information qui caractérisent l'administration tant publique que privée en Haïti, il est intéressant de chercher à comprendre dans quelle mesure les dispositions du Décret électoral en matière de contrôle du financement public des campagnes électorales ont été divulguées et partagées spécifiquement avec les acteurs directement concernés. Les données collectées lors de l'enquête révèlent qu'effectivement le CEP a pris quelques mesures pour vulgariser, à l'intention des candidats, des partis politiques et des groupements politiques, les prescrits du décret électoral portant sur la question du financement public de la campagne électorale. Parmi les mesures de vulgarisation prises, signalons : la distribution du décret électoral aux partis/groupements politiques agréés aux élections ; réalisation de campagne de communication autour de ces dispositifs et rencontres de partage avec les représentants des partis/groupements politiques.

3.2. DU FINANCEMENT PRIVÉ DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DE 2015 A 2017

Le financement des campagnes électorales ne concerne pas que l'État. Les personnes physiques et morales de droit privé sont également autorisées à participer à la campagne via des dons. Mais ceux-ci sont strictement encadrés par la loi, comme d'ailleurs, le financement public. Chaque parti ou groupement politique à l'élection se doit de tenir à jour ses comptes de campagne. Il doit mentionner très précisément l'origine des recettes et la nature des dépenses engagées. Les plafonds des dons à un candidat ou à un parti/groupement politique, la procédure d'octroi d'un don, exigences de soumission de rapport des dons reçus par les partis/groupements politiques et les sanctions réservées aux contrevenants constituent l'ensemble des aspects pris en compte par les articles 130 à 135.2 du décret électoral de 2015 sur le financement privé des campagnes électorales. Alors, quand est – il du respect et de l'applicabilité de telles dispositions ?

3.2.1. De la notification au CEP des dons accordés aux partis et groupements politiques

Les données collectées durant cette enquête révèlent que pendant les dernières campagnes électorales, aucune personne physique ou morale n'a notifié au CEP avoir fait un don d'au moins cinq cent mille gourdes (Gdes 500,000.00) à un candidat, parti politique, groupement politique, comme le veut l'article 131 du Décret électoral. Est-ce à dire qu'aucun don de plus de 500,000.00 gourdes n'ait été accordé ? Il est permis d'en douter.

3.2.2. Des exigences de soumission au CEP de la liste des dons et des donateurs et de la responsabilité du CEP de poursuivre les contrevenants

Les cadres du CEP rencontrés déclarent que l'institution électorale n'a reçu d'aucun parti ou groupement politique la liste détaillée et complète de tous les dons reçus et de leurs donateurs, comme le prescrit l'article 132 du Décret électoral de 2015. Le fait qu'aucun parti et groupement politique n'ait pas soumis de liste des dons, peut-on déduire que l'article 134 stipulant « Tout contrevenant aux dispositions des articles 132, 132.1 et 133, est passible de poursuites pénales », ne serait pas applicable dans le contexte haïtien ?

3.2.3. Des mesures prises par le CEP pour divulguer à l'intention des éventuels donateurs les prescrits du décret portant sur la question du financement privé

Les cadres du CEP interviewés sont conscients d'un manque de communication du CEP autour des dispositions relatives à la réglementation du financement privé des campagnes électorales. Les éventuels donateurs n'ont donc pas été assez informés des dispositifs légaux de déclaration des dons octroyés aux candidats, partis politiques et groupements politiques.

3.2.4. Des mesures prises par le CEP pour s'assurer du respect du plafond des dépenses de campagne prévu par l'article 135.1 du Décret électoral

Interrogés sur les mesures prises par le CEP pour contrôler le financement privé des campagnes, les cadres du CEP ont affirmé sans ambages qu'il n'appartient pas au CEP de s'enquérir sur l'état des comptes de campagne des partis et groupements politiques. Selon eux, le Conseil n'est chargé que de la réception des rapports financiers de campagne partiels et définitifs ainsi que de la notification des donateurs. Tout en reconnaissant qu'aucune structure au CEP n'est prévu pour ce genre de contrôle, nos interlocuteurs soutiennent qu'il reviendrait aux instances chargées de lutter contre la corruption, notamment le blanchiment des avoirs, l'UCREF (Unité Centrale de Renseignements Financiers) et l'ULCC (Unité de Lutte Contre la Corruption), de jouer le rôle de vigilance quant à l'application des prescrits du décret électoral en cette matière et d'entamer, selon eux, des poursuites judiciaires contre les contrevenants. En ce sens, difficile également de savoir si les plafonds en termes de montants des dons sont respectés. Dans le même sens, le CEP se décharge de toute responsabilité à savoir, par exemple, si les dons de plus de 50,000 gourdes accordés aux partis et groupements politiques ont été effectués en cash, par chèque ou par virement bancaire.

Les cadres du CEP ont affirmé, enfin, que le Conseil n'a pas les moyens pour faire un tel contrôle sur le coût des financements privés accordés pour la campagne électorale. « Dans les pays avec des mécanismes de contrôle administratif très pointus, se sont-ils défendus, ces dispositions sont difficilement applicables en raison des difficultés d'estimation des dons en nature, voire pour un pays où règne l'informel ». On peut conclure que les rapports reçus par le CEP ne sont pas véritablement complets étant donné que la liste des dons et des donateurs n'y figure.

3.2.5. Proposition de mécanisme de contrôle du financement public et privé des campagnes électorales

Les interviewés ont fait quelques propositions en vue de renforcer les mécanismes de contrôle du financement public et privé des campagnes électorales, dont :

- 1) L'établissement d'une meilleure coordination en matière de contrôle du financement public et privé des campagnes électorales entre les différentes instances impliquées (DGI, Cour des Comptes et du Contentieux Administratif, ULCC, Ministère des finances, CEP) ;
- 2) L'envoi, par le CEP, des notes de rappel aux partis et groupements politiques à chaque période indiquée par la loi électorale pour la soumission des différents rapports requis.

IV - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il ressort de cette mini enquête sur les mesures de contrôle du financement public et privé des campagnes électorales haïtiennes de 2015 à 2017 que les prescrits du Décret électoral y relatifs n'ont pas été entièrement respectés par les acteurs. Les partis et groupements politiques n'ont pas déclaré les dons reçus ni présenté à temps leurs rapports conformément à la loi. Les citoyennes et citoyens et les entreprises qui contribuent plus de 500,000.00 gourdes en supportant des partis ou groupements politiques n'en ont pas non plus fait la déclaration. L'ensemble des institutions de l'État préposées à ce genre de contrôle n'a pas su mettre en place un dispositif efficace de suivi de l'application des mesures de contrôle du financement des campagnes électorales ni saisir la justice contre les contrevenants. Or, dans toute démocratie viable, il importe qu'il y ait une certaine équité entre les compétiteurs à des élections et que la population sache qui finance ses futurs élus et de qui ils pourraient éventuellement devenir redevables.

Pour empêcher que l'argent ne se substitue à la volonté populaire, l'OCID croit qu'il est essentiel que les institutions étatiques veillent scrupuleusement au respect des normes de contrôle du financement des campagnes électorales. Car, il faut aussi veiller à ce que la campagne électorale ne soit le tremplin pour le blanchiment des avoirs de provenance douteuse. Dans un contexte où la République d'Haïti est considérée comme plaque tournante du trafic de stupéfiants, il est impérieux d'éviter à ne pas faciliter l'officialisation de ces pratiques, à travers des élus qui s'en seraient servis pour acheter leur poste.

Par ailleurs, l'OCID constate que les campagnes électorales en Haïti ont tendance à devenir, de plus en plus, une affaire de gros sous. Ce qui ne fait que réduire à leur plus simple expression les exercices de débats contradictoires portant sur des programmes présentés à l'électorat au profit de campagnes de marketing financées par des bailleurs tapis dans l'ombre. Cette situation contribue également à saper l'engagement citoyen et la vie associative dans le pays sous l'effet du monnayage des votes.

Face à cet état de fait qui risque de compromettre tous les efforts de construction de la gouvernance démocratique en Haïti, l'OCID recommande aux acteurs concernés de :

- 1- Procéder à une analyse approfondie de l'applicabilité des dispositions de contrôle du financement de la campagne électorale afin d'en proposer l'adaptation et le renforcement, de prévoir des mécanismes concrets de suivi et de clarifier les responsabilités de chacune des entités impliquées ;
- 2- Mettre sur pied, au niveau du CEP, une cellule chargée du suivi de l'application des dispositions légales relatives au financement des campagnes électorales ;
- 3- Renforcer, au niveau du CEP, des mécanismes de divulgation de tous les prescrits de la loi électorale, et spécifiquement ceux portant sur la question du financement privé, à l'intention de la population en général ainsi que des candidats et des donateurs en particulier ;
- 4- Prévoir des mesures incitatives, notamment fiscales, pour les potentiels donateurs qui contribueraient dans les campagnes électorales. Ces mesures les pousseraient à coopérer et à déclarer sans grande difficulté leur donation.
- 5- Mobiliser les institutions de contrôle financier, en particulier l'Unité Centrale de Renseignements Financiers (UCREF) et la Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSC/CA) pour appuyer le CEP dans le suivi pendant et après la campagne électorale afin de lutter contre les possibles intrusions d'argent illicite et d'engager des poursuites pénales contre les contrevenants ;
- 6- S'assurer que chaque parti ou groupement politique dispose d'une unité comptable qui doit tenir à jour ses cahiers comptables préparer à temps les rapports requis.

Annexe : Questionnaire pour un entretien avec un responsable du CEP sur le financement Public et Prive de la dernière campagne électorale

Objectif : Collecter des données sur le financement des dernières campagnes électorales afin de produire des recommandations au CEP et aux candidats, partis et regroupements politiques pour mieux contribuer à la réduction de la corruption et à augmenter la transparence des dépenses électorales.

I - DU FINANCEMENT PUBLIC DE LA CAMPAGNE ELECTORALE

1.1.A l'occasion des compétitions électorales de 2015- 2017, est-ce que l'Etat avait accordé aux partis politiques/groupements politiques une subvention pour les aider à mener leur campagne électorale ?

R : _____

1.2.Si OUI, combien de partis politiques/regroupements politiques avaient formulé une demande de subvention?

R. _____

1.3.Parmi les partis politiques/regroupements politiques ayant formulé une demande de subvention, combien en avaient effectivement bénéficié ?

R. _____

1.4.Quels sont ces partis politiques/regroupements politiques qui ont pu bénéficier d'une subvention?

R. _____

1.5.Combien de partis politiques/regroupements politiques bénéficiaires d'une subvention avaient soumis, 30 jours après la publication des résultats officiels, leur bilan financier au CEP?

R. _____

1.5.1. Si OUI, combien de ces bilans ont-ils été jugés conformes aux exigences du décret électoral?

R. _____

1.6.Quels sont les partis/regroupements politiques qui ont pu soumettre leur bilan financier après les résultats des élections au CEP?

R. _____

1.7.Est-ce que le CEP avait pris des mesures pour vulgariser, à l'intention des candidats, les prescrits du décret électoral portant sur la question du financement public de la campagne électorale ?

R. _____

1.7.1. Si OUI, quelles étaient ces mesures ?

R. _____

II - DU FINANCEMENT PRIVE DE LA CAMPAGNE ELECTORALE

2.1. Pendant la dernière campagne électorale, combien de personnes physiques ou morales ayant fait un don d'au moins cinq cent mille gourdes (Gdes 500,000.00) à un candidat, parti politique, groupement politique en ont informé le Conseil électoral provisoire à telles fins que de droit, comme le veut l'article 131 du décret électoral ?

R. _____

2.1.1. A combien s'élèvent les dons notifiés au CEP ?

R. _____

2.2. Lors de la dernière campagne électorale, combien de partis politiques ou groupements politiques ont soumis, chaque premier du mois, à partir de la date d'inscription du parti politique ou groupement politique, au Conseil électoral provisoire, la liste détaillée et complète de tous les dons et donateurs, comme le prescrit l'article 132 du décret électoral 2015 ?

R. _____

2.2.1. Est-ce que le CEP a eu à porter plainte contre les contrevenants devant les instances judiciaires pour des poursuites pénales, comme l'indique l'article 134 du décret électoral ?

R. _____

2.2.2. Si oui, combien de plaintes avaient été faites ?

R. _____

2.3. Est-ce que le CEP a veillé à ce que, pendant la dernière campagne, les dons supérieurs à cinquante mille gourdes (Gdes 50,000.00) soient effectués par chèque ou virement bancaire, tel qu'édicte l'article 133 du DE ?

R. _____

2.3.1. Si oui, avez-vous identifié des contrevenants à cet article ?

R. _____

2.3.2. Si oui, avez-vous porté plainte contre eux devant les instances judiciaires pour des poursuites pénales, comme l'indique l'article 134 du décret électoral ?

R. _____

2.4. Qu'a fait le CEP pour faire connaitre cette dernière disposition à tout éventuel donateur ?

2.5. Qu'a fait le CEP pour s'assurer que les candidats respectent le plafond des dépenses de campagne prévu par l'article 135.1 du DE ?

R. _____

2.6. Selon l'article 135 du DE, trente (30) jours après la proclamation des résultats définitifs, tout représentant légal de tout parti politique ou groupement politique doit faire parvenir au CEP la liste détaillée et complète de tous les dons et donateurs ainsi que le rapport financier de la campagne dûment signé d'un comptable agréé. Quel est le mécanisme mis en place par le CEP pour recevoir ces listes de dons et donateurs ainsi que ces rapports financiers pour déterminer leur conformité à la loi et les éventuelles suites légales à engager ?

R. _____

2.7. Est-ce que le CEP est satisfait du dispositif actuel du contrôle du financement public ? _____
privé ? _____

2.7.1. Si NON, que proposeriez – vous pour améliorer ce dispositif ?

R. _____
