

**Observatoire de Lutte contre la Corruption et les
Malversations Economiques**

OLUCOME

BURUNDI

**FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DES
PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES
ÉLECTORALES**

Quelle stratégie pour la mise en place d'une loi équitable et applicable ?

Bujumbura, 17 février 2015

TABLE DES MATIÈRES

		§	Pages
PAGE DE GARDE			1
TABLE DES MATIÈRES			2
SIGLES ET ACRONYMES			4
RÉSUMÉ EXÉCUTIF		1-16	5-9
INTRODUCTION		1-8	10-11
I	CONTEXTE ET JUSTIFICATION	1-3	10
II	OBJECTIFS	4-6	10-11
III	MÉTHODOLOGIE	7-8	11
Chapitre I		1-10	12-15
LES PARTIS POLITIQUES AU BURUNDI : UNE HISTOIRE INSTABLE			
I	UNE VINGTAINÉ DE PARTIS POLITIQUES À LA VEILLE DE L'INDÉPENDANCE	1	12
II	UN PARTI POLITIQUE UNIQUE DE FAIT DIVISÉ EN DEUX GROUPES ANTAGONIQUES	2-3	12
III	DEUX PARTIS FACE À FACE AUX ÉLECTIONS DE 1965	4-5	12-13
IV	L'UPRONA, PARTI-ÉTAT : 1966-1993	6	13
V	LA RENAISSANCE DU MULTIPARTISME	7-9	14-15
VI	CE QU'IL FAUT RETENIR	10	15
Chapitre II		11-23	16-18
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DE L'INDÉPENDANCE À 1993			
I	À LA VEILLE DE L'INDÉPENDANCE	12-17	16-17
A	Les cotisations des membres	13	16
B	Les dons et libéralités	14	16
C	L'implication de la Tutelle	15	16
D	Les coopératives	16	17
E	Les aides extérieures	17	17
II	ENTRE 1962 et 1965	18	17
III	SOUS LA PÉRIODE DU PARTI-ÉTAT (1966-1992)	19-20	17-18
IV	DE 1992 À 1993	21-23	18
V	DE 1993 À AUJOURD'HUI	24-26	18-19
Chapitre III		27-81	20-36
PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE POUR LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES			
I	DES FINANCEMENTS OCCULTES ET NON TRANSPARENTS	27-37	20-23
A	Des permanences louées ou acquises dans des conditions occultes	28-32	20-22
B	Un personnel insuffisant	33-34	22
C	Des pratiques d'achat de conscience lors des activités de communication avec les militants et les électeurs	35-37	22
D	Ce qu'il faut retenir en ce qui concerne les phénomènes de corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales	38-41	23
II	ÉQUITÉ ET TRANSPARENCE : DES IMPÉRATIFS POUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES	42-81	24-36
A	Les arguments pour une meilleure réglementation du financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales	42-49	24-26

	B	Des dispositions constitutionnelles et légales qui sont à améliorer	50-58	26-30
	C	Quelques pistes qui pourraient guider la réglementation du financement du fonctionnement des partis politiques	59-77	30-33
	a)	Considérations générales	59-64	30-31
	b)	Du financement interne	65-71	31-33
		§ Les cotisations des membres	66	31
		§ Les recettes des propriétés	67	32
		§ Les recettes tirées des activités du parti	68	32
		§ Les activités de collecte de fonds	69	32-33
		§ Les fêtes du parti et les autres événements sociaux	70	33
		§ Les collectes publiques occasionnelles	71	33
	b)	Du financement externe	72-77	33-35
		§ Des dons privés	72-73	33-34
		§ Du financement public	74-77	34-35
	D	Quelques pistes pour la réglementation du financement public des campagnes électorales	78-79	35
	E	Des sanctions qui pourraient être appliquées aux partis politiques ou aux candidats ayant enfreint aux dispositions de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales	80-81	35-36
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS			82-88	37-39
BIBLIOGRAPHIE				40-41

SIGLES ET ACRONYMES

Sigle/acronyme	Signification
ACOPA-Burundi	Association pour la Consolidation de la Paix au Burundi
ANADDE	Alliance Nationale pour le Droit et le Développement
BOB	Bulletin Officiel du Burundi
CNDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie
CNDD-FDD	Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie
COMIBU	Communauté Islamique du Burundi
FOCODE	Forum pour la Conscience et le Développement
FORSC	Forum pour le Renforcement de la Société Civile
FRODEBU	Front pour la Démocratie au Burundi
MRC	Mouvement de Rassemblement pour la Réhabilitation du Citoyen
MSD	Mouvement pour la Solidarité et la Démocratie
OLUCOME	Observatoire de Lutte contre la Corruption et les Malversations Économiques
PARCEM	Paroles et Actions pour le Renforcement de la Conscience et des Mentalités
PDC	Parti Démocrate Chrétien
PDR	Parti démocrate Rural
PISC	Plate-forme Intégrale de la Société Civile Burundais
PIT	Parti Indépendant des Travailleurs
PL	Parti Libéral
PP	Parti du Peuple
PRP	Parti pour la Réconciliation du Peuple
RADES	Ralliement pour la Démocratie et le Développement Économique et Social
RPB	Rassemblement du Peuple Burundais
UPD	Union pour la Paix et la Démocratie
UPRONA	Union pour le Progrès National

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

1. Depuis une dizaine d'années, la Constitution du Burundi ouvre une porte sur la nécessité et les possibilités d'organiser le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment à travers des subventions publiques. La question exige d'être analysée en profondeur au vu du rôle des partis politiques dans l'enracinement de la démocratie mais compte-tenu aussi des menaces de corruption et de malversations économiques qui peuvent miner un système politique et économique si le financement des partis politiques et des campagnes électorales n'était pas correctement réglementé.
2. La Constitution du 18 mars 2005 et la loi sur l'organisation et le fonctionnement des partis politiques prévoient fondamentalement que les partis politiques burundais vivent des cotisations de leurs membres. Pour chaque parti, le montant de la cotisation est fixé librement ; étant entendu que tout montant allant au-delà de celui fixé est considéré comme une libéralité. En même temps, la Constitution de 2005 interdit formellement tout financement extérieur des partis politiques « sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi ». Aussi, « tout financement de nature à porter atteinte à la souveraineté nationale est interdit ». Enfin, la Constitution de 2005 dispose que « la loi peut autoriser le financement des partis politiques de manière équitable proportionnellement au nombre de sièges détenus à l'Assemblée Nationale ». Il s'agit de principes généraux qui devaient être étayés et détaillés par une loi sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales, laquelle à son tour devait être accompagnée de mécanismes d'application, soit à travers un décret du Président de la République, soit à travers une ordonnance du Ministre de l'intérieur qui a les partis politiques dans ses attributions.
3. Aujourd'hui, la politique burundaise sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales est vague, restrictive et tendrait même à exclure des partis politiques du bénéfice du financement public. Le financement public du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales prévu par la loi sur les partis politiques est limité aux seuls partis politiques ayant obtenu des sièges à l'Assemblée Nationale lors des dernières élections des députés. Si cette loi était mise en application, sur plus de 40 partis politiques légalement inscrits au Burundi, seuls trois auraient été éligibles au cours de la Législature aujourd'hui à sa fin : les partis CNDD-FDD, UPRONA et SAHWANYA-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE¹. Mais, au vu du paysage politique burundais dans ses réalités actuelles, ce ne sont pas ces seuls partis politiques qui, au cours de cette législature, ont animé la vie politique burundaise. Si on considère les résultats des élections communales de 2010, même si certains partis politiques en ont contesté la sincérité, on constate que six partis politiques ont pu réunir au moins 2%² des suffrages au niveau national. Il s'agit des partis CNDD-FDD, FNL, UPRONA, SAHWANYA-FRODEBU, MSD et UPD-ZIGAMIBANGA. Ce sont ces partis qu'on retrouve actifs dans la vie politique nationale, autant individuellement qu'au sein de coalitions en cours de construction. D'autre part, la loi sur l'organisation et le fonctionnement des partis politiques dispose que « le financement, les subventions, les avantages et les facilités que l'État peut accorder

¹ Pendant la Législature 2010-2015, ces partis occupaient respectivement 81, 17 et 5 sièges ; les trois restants revenant à la communauté des Batwa.

² Il s'agit d'un pourcentage minimal exigé au niveau national pour qu'un parti ayant participé aux élections législatives (les députés) puisse prétendre à un siège dans une circonscription.

aux partis politiques sont déterminés par la loi »³. Jusqu'aujourd'hui, cette dernière n'a pas encore été votée.

4. Malgré son caractère préliminaire, la présente analyse révèle la faiblesse des moyens dont disposent les partis politiques. Seuls le parti au pouvoir, le CNDD-FDD et l'ancien parti unique, l'UPRONA, disposent de moyens pouvant paraître « suffisants ». Cela se constate à travers les activités de contacts avec leurs militants et les campagnes électorales où ils déploient des moyens sans commune mesure avec leurs concurrents de l'opposition. Cela se constate aussi dans leurs capacités d'assurer le ravitaillement de leurs mandataires et observateurs lors des élections. En recourant à leurs membres qui occupent des postes importants au sein du pouvoir exécutif et législatifs, ces deux partis peuvent également avoir des accès faciles à des moyens de l'État, plus particulièrement les moyens de déplacement et la couverture de leurs activités par les médias publics.
5. Le parti FNL, dans son aile reconnue par le Gouvernement, jouit également de quelques facilités d'ordre matériel et financier grâce aux fonctions de leader de l'« opposition extraparlamentaire » confiées à son président. Il jouit en conséquence de quelques moyens logistiques et financiers résultant d'une dotation prévue dans la loi budgétaire. Il en est même des partis qui participent au « Forum des partis politiques ». Les autres partis « baignent dans la misère » matérielle et financière même si des opinions s'interrogent sur les origines des moyens que le parti MSD utilise pour le financement de ses activités⁴.
6. Ce n'est ni avec facilité, ni dans la transparence, que les partis politiques communiquent sur leurs ressources. Sur 9 partis politiques auxquels notre enquête s'est adressée, six nous ont communiqué les montants des cotisations de leurs membres ou des cotisations provenant des amis et des sympathisants. Le montant le plus élevé est de 500.000.000 de francs burundais alors que le plus bas est de 17.000.000. Il est plus que probable que ces montants aient été donnés à la baisse et que les partis politiques se trouvent gênés que l'on cherche à connaître les origines des ressources qu'ils utilisent pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales. Les origines vite assumées concernent les cotisations des membres et des mandataires ainsi que des versements d'amis ou sympathisants des partis, dont notamment les commerçants. Sous cet aspect, il s'agirait davantage de libéralités que de cotisations à proprement parler.
7. Cette opacité qui caractérise les partis politiques burundais quant à l'origine de certaines de leurs ressources est constatée par des observateurs des confessions religieuses et des associations de la société civile. La plupart, parmi ceux qui ont été interrogés ne sont pas informés sur les moyens de financement des activités des partis politiques. Pour eux, c'est un financement qui n'est pas porté à la connaissance du public et dont ils redoutent en conséquence le caractère flou et l'opacité. En tout état de cause, ils s'imaginent mal comment les seules cotisations peuvent couvrir toutes les dépenses des partis politiques. Pour eux, seuls les partis politiques ayant déjà gouverné⁵ ou qui gouvernent sont bien pourvus. Les autres éprouvent des difficultés. Ces opinions restent sur leur soif quant aux réalités qui entourent le financement des partis politiques.

³ Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, article 18, alinéa 2.

⁴ Ces interrogations ont par exemple été perçues dans des milieux proches du parti au pouvoir.

⁵ À l'exception du parti Sahwanyana-FRODEBU.

8. La source principale de financement que mentionnent les partis politiques burundais est constituée des cotisations et des « efforts » des membres. Pour les partis dont des membres sont présents dans les institutions de l'État, il s'agit particulièrement des cotisations versées par les parlementaires, les membres du Gouvernement et d'autres hauts cadres de l'État. Mais il y a également des « cotisations » levées auprès des militants dans leur ensemble. Toutefois, une question se pose ici : les seules cotisations des militants suffisent-elles pour justifier les « moyens ostentatoires » dont disposent les partis politiques qui gèrent ou ont géré le pouvoir ?
9. Aujourd'hui, le Burundi connaît une « inflation » de partis politiques. Les partis légalement enregistrés au Ministère de l'Intérieur s'élèvent au nombre de 43⁶. Peu de choses les distinguent si ce n'est qu'au niveau des appellations et des leaders à leur tête. Les analystes et décideurs, autant au Burundi qu'à l'extérieur du pays⁷, ne disposent pas de baromètre performant et objectif pour distinguer les différents partis politiques si ce n'est qu'à travers leur implantation dans le pays et leurs capacités conséquentes à mobiliser les suffrages lors des consultations électorales. Ce sont ces références qui peuvent en conséquence servir de repères objectifs pour organiser une stratégie de financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.
10. Pourquoi alors poser la problématique de financement du fonctionnement des partis politiques et surtout des campagnes électorales alors que cela ne sera d'aucun effet sur les prochaines échéances électorales ? Cette étude pourrait avoir l'avantage de sensibiliser les partis politiques qui auront des membres au sein des prochaines institutions du pays sur la nécessité de mettre en place une stratégie nationale de financement, notamment sous forme de subventions publiques, du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales. En s'engageant à financer le fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales, l'État jouerait son rôle de garant de la démocratie au vu du rôle et de la place des partis politiques dans la consolidation de la stabilité politique du pays dont personne n'ignore les effets positifs sur la sécurité. D'autre part, une bonne législation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales réduirait sensiblement les pratiques, les menaces et les tentations, à la fois réelles et redoutées, de corruption et de malversations économiques, notamment de la part du parti ou de la coalition des partis politiques au pouvoir. Cette loi protégerait aussi le pays et les partis politiques des risques de subordination à des intérêts occultes, nationaux et étrangers qui, grâce à des dons non transparents consentis à des partis politiques, peuvent influencer insidieusement sur les décisions qui se prennent dans la gestion de l'État, particulièrement à l'occasion la compétition pour des marchés publics.
11. Une bonne loi sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales protégerait les partis politiques de déviations qui ont été observées depuis la période du parti unique jusqu'aujourd'hui. D'autant plus que les partis politiques constituent un élément fondamental qui intervient dans la structuration et l'animation du système démocratique de notre pays. Ils constituent aussi un moyen essentiel d'expression de la volonté politique des citoyens.

⁶ C'est le nombre de partis politiques officiellement enregistrés au Ministère de l'Intérieur. Partant des « irrégularités » dans la transmission de leurs apports annuels, le Ministère a demandé à la Cour Suprême, chambre administrative, de constater des irrégularités pour une quinzaine d'entre eux et de les radier.

⁷ Mission d'Observation électorale de l'Union Européenne au Burundi, Élections Législatives 2005, Rapport final.

12. À travers cette étude, il apparaît que le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales pose de sérieux problèmes. La faiblesse des moyens de certains partis politiques en limite les capacités d'action alors qu'ils se croient pénétrés d'idées. D'autre part, des interrogations existent en ce qui concerne les moyens dont dispose le parti au pouvoir. L'on a de la peine à croire que le patrimoine et les ressources de ce parti proviennent des seules cotisations des membres quand on considère les permanences construites à travers les communes et provinces du pays et au niveau national. Les moyens pour les financer ne provenant ni de subventions [officielles] de l'État, ni d'activités propres connues, n'y auraient-ils pas des pratiques de détournement des ressources de l'État à son profit et des financements occultes ?
13. Le manque de réponse objective à cette question conduit à une recommandation de base. Des efforts devraient être consentis par l'État pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales. La mise en place de cette stratégie commencerait par un audit général sur le patrimoine des partis politiques en considérant les biens mobiliers et immobiliers dont ils sont propriétaires, les moyens financiers et logistiques qu'ils déploient lors de la conduite de leurs activités ainsi que les différentes formes de corruption auxquelles les partis politiques s'adonnent dans la mobilisation en leur faveur des citoyens et lors des campagnes électorales. De cet audit sortirait une démarche pour l'élaboration, l'analyse et l'adoption d'une loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales au Burundi. Cette loi devrait contenir des normes destinées à prévenir et à lutter contre le phénomène de la mauvaise gestion, du détournement de biens publics et de la corruption. Ceux-ci représentent une menace sérieuse pour l'État de droit, la démocratie, les droits de l'homme, l'équité et la justice sociale. Ils peuvent également entraver le développement économique, social et culturel du pays, mettre en danger la stabilité des institutions démocratiques et miner les fondements moraux de la société burundaise.
14. Une sensibilisation de l'opinion publique sur les questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques est indispensable pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques du Burundi. Des cadres des partis politiques ayant des pieds dans le pouvoir sont des fois accusés de recourir à des moyens de l'État pour l'organisation ou la participation à des activités de leurs partis. D'autres s'adonnent à des pratiques à travers lesquelles se sentent des démarches de corruption des électeurs notamment à travers la distribution de « cadeaux » sous forme d'assistance à laquelle on donne des allures humanitaires ; les produits distribués sortant d'entrepôts de l'État, eux-mêmes pourvus grâce à des aides de pays et/ou d'organisations internationales amis du Burundi.
15. Cette étude a été étendue sur une quinzaine de jours. Ils étaient de très loin insuffisants. D'autre part, les moyens y affectés étaient loin de permettre des enquêtes en profondeur. L'étude n'a pas en conséquence la prétention d'avoir cerné la problématique du financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales à travers tous les aspects et sous toutes les dimensions. La démarche devrait être considérée comme précurseur et devrait être prolongée et complétée par une étude plus large et plus ambitieuse.
16. Sur base de ces constats et faits, les recommandations suivantes sont formulées :

A. À L'ENDROIT DE L'ÉTAT

- a) Commanditer un audit sur le patrimoine des partis politiques burundais ainsi que les moyens utilisés pour le financement de leur fonctionnement et des campagnes électorales ;
- b) Élaborer, à partir de cet audit, une stratégie de financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales incluant des subventions de l'État ;
- c) Initier une loi sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales qui comprendra des clauses suffisamment dissuasives pour la répression des financements illégaux et occultes ;
- d) Instaurer la déclaration annuelle, qui sera publiée dans le B.O.B, du patrimoine des partis politiques ainsi que leurs recettes et dépenses pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales.

B. À L'ENDROIT DES PARTIS POLITIQUES

- a) Respecter scrupuleusement la loi dans l'engagement des moyens provenant de l'État pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- b) Prohiber de leur stratégie d'action le recours à des méthodes qui véhiculent l'achat des consciences à travers la distribution de cadeaux sous prétexte d'assistance humanitaire ;
- c) Assurer une publicité transparente quant aux origines du patrimoine et des moyens de fonctionnement et des campagnes électorales à leur disposition ;
- d) Diversifier les origines de leurs recettes conformément à la loi pour élargir autant que faire se peut les sources internes pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales.

C. À L'ENDROIT DE LA CENI

- a) Jouer rigoureusement son rôle, conformément aux dispositions pertinentes du Code électoral, dans le contrôle du financement des campagnes électorales, dans l'objectif de prévenir et de réprimer certains aspects de la corruption pendant les campagnes électorales.

D. À L'ENDROIT DES PARTENAIRES DU BURUNDI

- a) Constituer, en collaboration avec le Gouvernement du Burundi, un fonds destiné au financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.

&&&&&

&&

INTRODUCTION

I. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

1. Le phénomène de corruption gangrène petit à petit le système administratif et politique du Burundi. Il constitue un des handicaps majeurs au développement économique et à la stabilité politique.
2. Une enquête de « Transparency International 2012 », réalisée dans les cinq pays de la Communauté Est-Africaine, classe le Burundi en deuxième position en matière de corruption. La corruption et les malversations économiques au Burundi touchent tous les secteurs de la vie nationale, y compris les partis politiques. La sensibilisation de l'opinion publique sur les questions de prévention et de lutte contre la corruption dans le domaine du financement des partis politiques se trouve-t-elle ainsi indispensable pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques.
3. En menant cette étude, l'OLUCOME entend influencer sur la nécessité de changement des mentalités. Il veut contribuer à la lutte contre la corruption politique en général et la corruption électorale en particulier. L'OLUCOME a aussi l'ambition de connaître l'origine des financements des partis politiques et, ipso facto, centrer ses actions sur l'éducation de la population à la lutte contre la corruption électorale.

II. OBJECTIFS

4. L'objectif global de l'étude est de contribuer à la lutte contre la corruption politique en général et la corruption électorale en particulier ainsi que promouvoir un leadership responsable au Burundi.
5. Cet objectif global est poursuivi à travers les objectifs spécifiques suivants :
 - Identifier les sources licites et illicites du financement des partis politiques dans leur fonctionnement et pendant la période électorale ;
 - Identifier les types de corruption s'opérant pendant la période électorale ;
 - Présenter les stratégies de mobilisation des fonds licites aux partis politiques pour leur fonctionnement et pendant la période électorale ;
 - Définir les stratégies de sensibilisation de l'opinion publique sur les questions de prévention et de lutte contre la corruption politique et électorale ;
 - Amener les participants issus des partis politiques burundais à proposer un code d'éthique et les modalités de suivi pour sa mise en application ;
 - Présenter les résultats de l'étude et les défis d'un financement occulte des partis politiques pour un Etat démocratique fondé sur le pluralisme politique.
6. Quant aux résultats attendus, l'OLUCOME vise à :
 - Connaître les sources licites et illicites du financement des partis politiques dans leur fonctionnement et pendant la période électorale ;

- Identifier les types de corruption perpétrés pendant la période électorale ;
- Concourir à la mise en place de stratégies de sensibilisation sur les questions de prévention et de lutte contre la corruption politique et électorale ;
- Conduire les partis politiques à proposer et adopter un code d'éthique sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- Aboutir à la sensibilisation de la population burundaise sur la lute contre la corruption électorale et la promotion d'un leadership politique burundais responsable.

III.MÉTHODOLOGIE

7. Pour aboutir à ces objectifs, la méthodologie empruntée a été la suivante est la suivante :

- Échanges entre le consultant et l'OLUCOME sur les objectifs poursuivis par cette organisation en lançant une étude sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- Élaboration d'un questionnaire et conduite d'enquêtes auprès de partis politiques et d'autres acteurs de la vie nationale. Au niveau des partis politiques, l'enquête a été menée auprès des partis ayant obtenu au moins 0,50% au cours des élections communales de 2010. Il s'agit des partis CNDD-FDD, FNL, UPRONA, SAHWANYA-FRODEBU, MSD, UPD-ZIGAMIBANGA, CNDD, SAHWANYA-FRODEBU NYAKURI IRAGI RYA NDADAYE et MRC-RURENZANGEMERO. Concernant les autres enquêtés, outre le Ministre de l'Intérieur auprès duquel nous avons eu un entretien, les enquêtes ont touché des personnalités de l'Église Catholique, de l'Église Anglicane, de la COMIBU et des associations de la société civile (FORSC, FOCODE, PARCEM, PISC-BURUNDI et ACOPA) ;
- Analyse de la législation burundaise sur les partis politiques et les élections et exploitation d'une documentation accessible sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- Rédaction du rapport.

8. Le présent rapport comprend un résumé exécutif et une introduction et s'articule autour de trois chapitres :

- Chapitre I : Les partis politiques au Burundi : une histoire instable
- Chapitre II : Le financement des partis politiques et des campagnes électorales de l'indépendance à 1993
- Chapitre III : Pistes pour la mise en place d'une stratégie pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le rapport se termine par une conclusion assortie de quelques recommandations.

&&&&&

&&

Chapitre I

LES PARTIS POLITIQUES DU BURUNDI : UNE HISTOIRE INSTABLE

I. UNE VINGTAINNE DE PARTIS POLITIQUES À LA VEILLE DE L'INDÉPENDANCE

1. Les partis politiques au Burundi remontent à la veille de l'indépendance. À l'époque, plus d'une vingtaine de partis politiques avaient vu le jour. Quatre étaient les plus actifs et les plus présents sur le terrain : les partis UPRONA, PDC, PDR et PP. Les trois premiers étaient animés principalement par des leaders nationaux issus de la vieille aristocratie ganwa, particulièrement au niveau de ses deux principales composantes, les Bezi et les Batare. Lors des élections du 18 septembre 1961, qui devaient ouvrir le pays à l'indépendance, c'est le parti UPRONA qui avait largement gagné ces élections. Sur les 64 sièges qui étaient en lice, l'UPRONA en avait raflé 56 ; les autres partis politiques et les indépendants en compétition se partageaient les 8 sièges restants.

II. UN PARTI POLITIQUE UNIQUE DE FAIT DIVISÉ EN DEUX GROUPES ANTAGONIQUES

2. Cette victoire du parti UPRONA était malheureusement suivie par l'assassinat du Prince Louis Rwagasore, le charismatique leader de ce parti dont il n'était pas président mais conseiller général. Devenu le premier Chef du Gouvernement du Burundi indépendant, le Prince Louis Rwagasore a été assassiné le 13 octobre 1961 laissant orphelin le parti UPRONA qui devait se structurer pour la gestion du pays et l'affrontement des contradictions politiques et ethniques qui commençaient déjà à prendre racine en son sein. La pendaison des principaux instigateurs burundais de l'assassinat du Prince Louis Rwagasore, qui étaient ses principaux rivaux politiques organisés au sein du PDC, a progressivement conduit à l'extinction du parti (PDC) étiqueté de parti de « bamenja », donc de « parti rebelle ». Plusieurs de ses cadres se sont alors fondus au sein de l'UPRONA. D'autre part, le choix du nouveau président du parti UPRONA déjà au pouvoir s'est révélé problématique et ses conséquences ont été désastreuses pour l'avenir du parti et du pays.
3. Entre 1962 et 1965 en effet, le parti UPRONA était divisé en deux groupes antagoniques, les groupes dits « Casablanca » et « Monrovia » qui se présentaient respectivement comme « progressiste » et « modéré ». En fait, ils cachaient par ces qualificatifs des dissensions d'ordre ethnique qui prédominaient désormais sur l'idéologie unitaire que ce parti avait affichée lors de la lutte pour l'indépendance : dans le « Groupe Casablanca » militaient principalement des Tutsis, alors que le « Groupe Monrovia » comprenait surtout des Hutus. Toutefois, chacun des groupes comprenait une minorité de députés de l'autre ethnie que celle qui y prédominait.

III. DEUX PARTIS FACE À FACE AUX ÉLECTIONS DE 1965

4. Cette situation faisait que les Gouvernements étaient faits et défaits à un rythme inquiétant, à tel point que peu parvenaient à durer une année. Entre 1961 et 1965, pas moins de cinq Gouvernements avaient ainsi vu le jour. Pire, les stratégies de chacun de ces groupes étaient guidées par des pièges qu'ils se tendaient les uns les autres, y compris en s'accusant de tentatives de déstabilisation des institutions et de la sécurité du pays. Des procès politiques invraisemblables étaient régulièrement

organisés et débouchaient sur des condamnations à des peines de mort dont la seule magnanimité du Mwami empêchait l'exécution. Dans cet imbroglio, le Mwami avait fini par dissoudre l'Assemblée Nationale au mois de mars 1965 et convoquer en même temps des élections pour le 10 mai 1965. Au cours de ces élections, deux partis s'affrontaient : le parti UPRONA largement traversé par des clivages ethniques et le PP qui profitait de cette situation pour sortir du purgatoire dans lequel l'avaient envoyé les élections du 18 septembre 1961. Sur les 33 sièges de députés qui étaient en lice, les résultats se présentaient comme suit :

Parti politique	Sièges obtenus	
	Nombre	%
UPRONA	21	63,63
PP	10	30,30
INDEPENDANTS	2	7,07
TOTAL	33	100,00

- Malgré une victoire évidente et sans conteste du parti UPRONA, les candidats en compétition et, par conséquent, des députés élus, s'étaient englués dans des considérations et des stratégies ethnistes dans leur lecture des résultats du scrutin. La nomination d'un premier ministre et la formation du Gouvernement en avaient été compliquées. Le Premier ministre nommé par le Mwami, plusieurs mois après ce scrutin, n'avait pas pu trouver de soutien au sein des deux groupes ethniques qui avaient émergé dans le Parlement élu. Les députés Hutus élus au sein de l'UPRONA et ceux de la liste du PP⁸ considéraient qu'ils avaient gagné les élections et qu'en conséquence le Premier ministre devait sortir de leurs rangs. Cette situation avait débouché sur une tentative de coup d'État menée par des hommes politiques et militaires hutus. Cette tentative avait été écrasée dans le sang, sous forme d'une éradication des élites hutues, sans commune mesure avec la répression dudit coup d'État. Moins d'une année plus tard, le 23 novembre 1966, le parti UPRONA, dont la vie se menait à travers l'ancien « Groupe Casablanca », était proclamé unique parti politique au Burundi, cinq jours avant que ne soit proclamée la République.

IV. L'UPRONA, PARTI-ÉTAT : 1966-1993

- Sous cette période, le parti UPRONA, devenu le seul parti politique autorisé au Burundi, était dans la pratique et dans les faits, un véritable Parti-État dont tout procédait. Un ministère chargé du parti avait été même créé au sein du Gouvernement. Ensuite, le Secrétaire Général de ce parti, une fonction qui devait revenir au président d'un Conseil supérieur militaire à la tête du pays depuis le coup d'État, devenait automatiquement le Chef de l'État et du Gouvernement. Même la Constitution de 1981, qui se voulait pourtant moderniste, notamment à travers le rétablissement du Parlement, mais toujours dans le cadre du parti unique, disposait que le Président du parti était le seul à pouvoir briguer la Présidence de la République⁹. Le coup d'État intervenu le 3 septembre 1987 avait mis fin à cette situation, même si le parti UPRONA avait continué à être le seul parti politique

⁸ Les résultats des élections du 10 mai 1965 analysés ethniquement donnaient les Hutus de l'UPRONA et du PP gagnant avec 23 députés alors que les Tutsis, uniquement au sein de l'UPRONA avaient réuni 10 députés.

⁹ La Constitution de la République du Burundi du 11 juillet 1974 disposait en son article 22 que « le Secrétaire Général du Parti UPRONA élu par le Congrès National conformément aux dispositions de l'article 21, devient Président de la République, Chef de l'Etat et du Gouvernement ». Quant à la Constitution de 1981, elle prévoyait que c'est le seul président du parti UPRONA qui pouvait se porter candidat à l'élection présidentielle.

agrée au Burundi jusqu'à ce que le multipartisme soit rétabli par la Constitution du 13 mars 1992.

V. LA RENAISSANCE DU MULTIPARTISME

7. Dès l'adoption de cette Constitution, un décret-loi sur les partis politiques était promulgué le 15 avril 1992. De nouveaux partis politiques, dont certains évoluaient déjà dans la clandestinité depuis plusieurs années, se sont bousculés pour se faire agréer. Depuis cette date jusqu'aux élections de juin 1993, neuf nouveaux partis¹⁰ politiques avaient ainsi vu le jour. Aux élections législatives du 29 juin 1993, six partis politiques avaient présenté des candidats. Les résultats obtenus se présentaient comme suit :

PARTI POLITIQUE		RÉSULTATS OBTENUS	
		% des voix exprimées	Sièges
1.	SAHWANYA-FRODEBU	71,04	65
2.	UPRONA	21,34	16
3.	PRP	1,38	-
4.	RADDES	1,23	-
5.	PP	1,13	-
6.	RPB	0,66	-
7.	INDÉPENDANTS	0,03	-

8. La crise qui a éclaté au Burundi le 21 octobre 1993 et qui a duré plus d'une dizaine d'années, a favorisé une inflation des partis politiques. Jusqu'aux premières élections démocratiques post-conflit organisées en 2005, le Burundi comptait 35 partis politiques. 32 de ces partis avaient participé aux élections législatives de 2005 dont les résultats se présentaient comme suit :

PARTI POLITIQUE		% des voix obtenues	Nombre de sièges	
			Avant cooptation	Après cooptation
1.	CNDD-FDD	62,6	59	64
2.	SAHWANYA-FRODEBU	20,9	25	30
3.	UPRONA	5,2	10	15
4.	CNDD	4,1	4	4
5.	MRC-RURENZANGEMERO	1,7	2	2
6.	AUTRES PARTIS	5,75	-	-
7.	TWA	-	-	3
TOTAL		100,00	100	118

9. Lors des élections générales de 2010, le Burundi enregistrait 43 partis légalement agréés dont 25 ont participé aux élections communales. Ce sont les résultats de ces élections qui sont pris en compte dans le tableau suivant pour apprécier l'influence des partis politiques au sein de l'électorat burundais, même s'il est connu que certains partis politiques ayant pris part à ces consultations électorales en ont contesté la sincérité.

¹⁰ Il s'agit des partis suivants : ANADDE, PIT, PL, PP, PRP, PSD, RPB, RADDES et SAHWANYA-FRODEBU

PARTI POLITIQUE		Résultat (%)	
		Simple	Cumulé
1.	CNDD-FDD	64,03	64,03
2.	FNL	14,15	78,18
3.	UPRONA	6,25	84,43
4.	SAHWANYA-FRODEBU	5,43	89,86
5.	MSD	3,75	93,61
6.	UPD-ZIGAMIBANGA	2,21	95,83
7.	SAHWANYA-FRODEBU NYAKURI	1,36	97,19
8.	CNDD	1,26	98,45
9.	MRC	0,62	99,07
10.	AUTRES	0,83	100,00
TOTAL		100,00	100,00

VI. CE QU'IL FAUT RETENIR

10. Cette brève présentation des partis politiques burundais depuis l'indépendance du pays révèle des faits :

- Les partis UPRONA et SAHWANYA-FRODEBU, créés respectivement à la veille de l'indépendance en 1960 et suite à la restauration du multipartisme en 1992, demeurent parmi les cinq premiers partis politiques du Burundi.
- Toutefois, ils ont beaucoup perdu de terrain et de leur influence depuis que les anciens mouvements politiques armés CNDD-FDD et FNL, devenus désormais des partis politiques agréés, agissent constitutionnellement sur la scène politique burundaise. C'est particulièrement l'électorat du parti SAHWANYA-FRODEBU qui a basculé à la faveur de ces deux nouveaux partis politiques.
- Deux nouveaux partis politiques paraissent prendre de plus en plus d'influence dans le paysage politique burundais : le MSD et le parti UPD-ZIGAMIBANGA ; le premier visiblement aux dépens du parti UPRONA alors que le deuxième paraît être le « parti de chute » des exclus et déçus du parti au pouvoir CNDD-FDD.
- Aujourd'hui, plusieurs des partis politiques connaissent des divisions internes qui s'inscrivent dans une décomposition-recomposition du paysage politique burundais observé depuis la restauration du multipartisme en 1992. Cette décomposition est partie de la guerre civile que le pays a connue de 1993 à 2006. Elle peut s'accélérer depuis que des clivages apparaissent au sein même du parti au pouvoir. Iront-ils jusqu'à un recentrage et un resserrement du paysage politique burundais ? Des voix qui appellent à une réduction sensible des partis politiques au Burundi ont été déjà entendues. La tendance actuelle des partis politiques à s'organiser en coalitions électorales, pourra-t-elle demain conduire à cette conclusion souhaitée ?

&&&&

&&

Chapitre II

LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES DE L'INDÉPENDANCE À NOS JOURS

11. Le financement des partis politiques et des campagnes électorales a été officiellement, jusqu'aujourd'hui, une affaire des partis politiques eux-mêmes. Toutefois, il s'est avéré que des partis se sont garantis des moyens à travers des sources qui, des fois, ne cadraient pas avec les dispositions légales quand elles existaient.

I. À LA VEILLE DE L'INDÉPENDANCE

12. À la veille de l'indépendance, cinq sources de financement des partis politiques semblent avoir prévalu.

A. Les cotisations des membres

13. Ces cotisations provenaient des rares élites des partis politiques qui œuvraient au sein de l'administration tutélaire. Ceci était particulièrement vrai pour les quatre grands partis politiques de l'époque : l'UPRONA, le PDC, le PDR et le PP. Du côté des membres de ces partis qui vivaient dans le monde rural, il est difficile d'imaginer qu'ils payaient des cotisations dans un pays où la monétarisation n'était pas encore avancée.

B. Les dons et libéralités

14. Les partis politiques étaient aussi financés par des libéralités ou d'autres moyens que des « hommes d'affaires » burundais ou étrangers pouvaient mettre à leur disposition. Le parti UPRONA a bénéficié par exemple des faveurs de Paul Mirerekano qui en était le trésorier. Non seulement il mettait à la disposition du parti certains de ses moyens de locomotion (camions) mais aussi des moyens financiers. Des européens, membres de l'administration tutélaire ou autres sympathisants des partis politiques pouvaient également les pourvoir en moyens financiers. Le cas le plus connu à l'époque est celui d'Albert Maus qui entretenait des affinités avec les partis qu'il considérait comme pro-hutus¹¹ et qu'il finançait.

C. L'implication de la Tutelle

15. La Tutelle aurait aussi garanti le financement à des partis dont elle avait favorisé la création. Il a été à l'époque question du PDC, rival de l'UPRONA. Contrairement au parti UPRONA qui préconisait une indépendance immédiate, le PDC militait pour une indépendance « mûrie » et préparée. Il était en conséquence compris par la Tutelle qui l'avait soutenu financièrement et matériellement dans la préparation de l'exécution de l'assassinat du Prince Louis Rwagasore.

¹¹ L'on parle notamment du PP. Ce prêtre défroqué était tellement opposé au parti UPRONA que quand il a appris la victoire de ce parti le 18 septembre 1961, il s'est suicidé.

D. Les coopératives

16. Une des stratégies qu'avait imaginées et menées le Prince Louis Rwagasore pour canaliser le courant indépendantiste était la création des coopératives. Il n'est pas exclu que ces structures aient servi de sources de dons pour le parti UPRONA ou de circuits à travers lesquels des aides financières extérieures destinées au parti UPRONA pouvaient transiter.

E. Les aides extérieures

17. Ces aides étaient une réalité. Ceux qui écrivent aujourd'hui sur le Prince Louis Rwagasore révèlent des contacts qu'il avait dans certains milieux belges qui lui donnaient des appuis, y compris en ressources matérielles et financières destinées au fonctionnement du parti UPRONA¹². Cette réalité prévalait certainement pour d'autres partis politiques dont par exemple le PDC.

II. ENTRE 1962 ET 1965

18. Au cours de cette période, le financement des partis politiques, du reste sérieusement réduits, provenait des cotisations des mandataires de ces partis dans les institutions du pays. Le parti UPRONA dominait le pouvoir parlementaire et le Gouvernement et disposait en conséquence d'une grande majorité des fonctionnaires de l'État. Ces derniers constituaient la principale source de financement du parti UPRONA. Comme cela s'est constaté sous d'autres périodes, comme parti au pouvoir à cette époque, le parti UPRONA recourrait aussi aux moyens de l'État pour financer ses activités.

III. SOUS LA PÉRIODE DU PARTI-ÉTAT (1966-1992)

19. Sous cette période, le parti UPRONA jouissait du statut du seul parti politique autorisé au Burundi et était un des services publics. Il fonctionnait grâce aux cotisations des membres, pratiquement tous les burundais majeurs. Les cotisations étaient levées à travers des vignettes par des moyens de coercition. Un citoyen mâle ayant atteint la majorité qui ne pouvait pas exhiber ces vignettes pouvaient être poursuivi, voire emprisonné. Mais la principale source de financement du parti UPRONA pendant cette période provenait de subventions publiques qui émargeaient sur le budget de l'État. Certaines rubriques de ces dotations budgétaires, notamment sous la 2^{ème} et la 3^{ème} Républiques, ont servi à la construction des nombreuses permanences dont le parti dispose aujourd'hui. Le parti bénéficiait aussi d'aides extérieures, particulièrement de « partis amis » dont notamment les partis communistes au pouvoir dans certains pays¹³. C'est dans ce cadre que le parti UPRONA avait acquis le « Palais des Congrès de Kigobe » que lui avait construit un « parti frère », le Parti Communiste de la République Populaire de Corée¹⁴.

¹² Voir Guy Poppe, l'assassinat de Rwagasore, le Lumumba burundais, Les Éditions IWACU, 2012. Il parle des contacts que le Prince Louis Rwagasore avait en Belgique pour le soutien, y compris financier, de ses activités politiques.

¹³ Il s'agit entre autres des partis communistes de l'ancienne URSS, de la Chine Populaire et de la République Populaire de Corée du Nord.

¹⁴ Toutefois, il semble que l'État burundais aurait dû payer des participations

20. À l'avènement du multipartisme, des « arrangements » avaient eu lieu entre l'État et le parti UPRONA qui devait être séparé de l'État. C'est à cette époque que l'actuel siège du parti UPRONA -Ku Mugumya-, mis à sa disposition par le Gouvernement, avait été échangé contre le « Palais des Congrès de Kigobe » devenu depuis propriété de l'État. Il abrite depuis le siège du Parlement (Assemblée Nationale). Sous cette période du système de parti unique, le parti UPRONA a acquis aussi des biens fonciers, y compris au niveau des communes.

IV. DE 1992 À 1993

21. Lors de la restauration du multipartisme en 1992, l'ancien parti unique UPRONA et les partis naissants ont vécu et mené leurs activités grâce entre autres aux « efforts » de leurs membres. L'on a constaté à cette époque une véritable ferveur des militants des nouveaux partis politiques. Outre les cotisations mensuelles que payaient les cadres des nouveaux partis, les militants des partis politiques finançaient eux-mêmes les meetings et les campagnes électorales par des « cotisations spéciales ».

22. À l'époque aussi, l'État avait mobilisé des moyens, grâce à la coopération internationale, qui lui avaient permis de financer certains aspects du fonctionnement des partis politiques. L'État avait mis à la disposition des partis politiques des moyens de saisie et de multiplication de leurs textes selon une organisation convenue. Aussi, l'État avait octroyé à chaque parti agréé un véhicule tout terrain¹⁵.

23. Lors des campagnes électorales de juin 1993, l'ancien parti unique UPRONA, qui dominait toujours dans les structures de l'État, a beaucoup recouru aux moyens de l'État (véhicules et médias) pour mener ses meetings et ses campagnes électorales. Il recevait également, comme d'ailleurs d'autres partis, des contributions, sous forme de dons, de la part de « bienfaiteurs » burundais. On sait par exemple qu'à l'époque les meetings et campagnes du PRP étaient largement pris en charge par son président qui était un important homme d'affaire auquel le parti se confondait d'ailleurs.

V. DE 1993 À AUJOURD'HUI

24. Les élections de juin 1993 ont été gagnées par le parti SAHWANYA-FRODEBU désormais dominant dans le Parlement, le Gouvernement et l'administration territoriale. Cela lui garantissait en conséquence des ressources financières pour l'organisation de ses activités. Même pendant la guerre civile qui avait suivi le coup d'État du 21 octobre 1993 et qui avait duré jusqu'aux élections de 2005, il était apparu que le parti Sahwanya-FRODEBU recourait des fois à des moyens de l'État pour l'organisation de ses activités.

25. Concernant les campagnes électorales, les élections communales de 2005 ont été émaillées d'irrégularités, parmi lesquelles l'utilisation, notamment par les partis dominant dans les institutions¹⁶, des moyens de l'État aux fins électorales¹⁷. Au niveau de la gestion des médias publics, « sur la chaîne télévisée nationale, le

¹⁵ Il s'agissait de jeeps de marque MITSUBISHI type PAJERO.

¹⁶ Il s'agissait des partis Sahwanya-FRODEBU, UPRONA et CNDD-FDD

¹⁷ Mission d'Observation électorale de l'Union Européenne au Burundi, Elections Législatives 2005, Rapport final.

FRODEBU a bénéficié de 70.8% du temps total consacré aux acteurs politiques et de 76.3% du temps de parole, c'est à dire le temps utilisé par les membres individuels des partis pour s'exprimer directement. En détail, une très grande partie de ce temps revient au Président de la République et – dans une moindre mesure – à d'autres sujets institutionnels, parfois à propos de questions se rapportant aux activités du gouvernement. Si on introduit la distinction entre sujets politiques et sujets institutionnels, on assiste à un rééquilibrage, ce qui signifie que le principe de l'égal accès aux médias a été bien respecté pour les sujets non institutionnels. Cela ne rend pas pour autant le déséquilibre négligeable, compte tenu du rôle politique du Président de la République (FRODEBU), que de nombreux ministres du FRODEBU étaient en même temps candidats aux élections législatives et que les thèmes liés à la vie institutionnelle s'entremêlaient la plupart du temps à ceux liés à la campagne électorale »¹⁸.

26. Depuis 2005, les institutions du pays sont dominées par le parti CNDD-FDD. Dans le chapitre qui suit, il apparaît que ce parti a recouru à des moyens de l'État lors de l'organisation de certaines de ses activités. Par ailleurs, au cours des campagnes électorales, malgré l'interdiction formelle d'utiliser les moyens de l'État, « la MOE UE a observé différents cas d'utilisation des véhicules de l'État par des fonctionnaires des institutions publiques y compris des ministres et des administrateurs dans la plupart des cas issus du parti CNDD-FDD. Lors de la campagne des élections communales, cette pratique a été formellement interdite et dénoncée par le Gouvernement, la CENI et la société civile sans pour autant être suivie par des sanctions prévues. La campagne de l'élection présidentielle a été marquée par cette même utilisation des véhicules de l'État par les cadres du CNDD-FDD mais cette-fois-ci, ni dénoncée, ni sanctionnée. Pour les élections législatives, selon les sources de l'OLUCOME, cette pratique a diminué par rapport aux campagnes précédentes. Le long de la période électorale, la MOE UE a déploré l'existence de cette pratique contraire aux bonnes pratiques pour les élections en matière de compétition équitable et le fait qu'elle n'ait pas été sanctionnée par les instances habilitées »¹⁹.

&&&&&

&&

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Union Européenne, Mission d'Observation électorale (MOE UE)-Burundi 2010, Rapport final, p.33

Chapitre III

PISTES POUR LA MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE POUR LE FINANCEMENT DU FONCTIONNEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

I. DES FINANCEMENTS OCCULTES ET NON TRANSPARENTS

27. Sur base d'une enquête aussi sommaire que rapide menée auprès de partis politiques, d'organisations de la société civile et de membres de confessions religieuses, il apparaît que les dépenses liées au fonctionnement des partis politiques au Burundi se classent en trois catégories : l'accès à des permanences, les salaires du personnel et la communication avec les militants et l'ensemble des électeurs.

A. Des permanences louées ou acquises dans des conditions occultes

28. Sur l'ensemble des 9 partis politiques auprès desquels l'enquête a été menée, tous ont des permanences au niveau national. La majorité d'entre eux affirment avoir des bâtiments propres. Les différences se perçoivent au niveau de la taille et des équipements dont sont pourvus les immeubles abritant ces permanences.

Parti politique	MODE D'ACCES AUX PERMANENCES					
	nationales		provinciales		communales	
	Biens propres	Louées	Bien propres	Louées	Bien propres	Louées
CNDD-FDD	*		*		*	
FNL	*	*		*		*
UPRONA	*		*			*
FRODEBU		*		*		*
MSD	*	*		*		*
UPD	*	*		*		*
FRODEBU NYAKU		*		*		*
CNDD	*	*		*		*
MRC	*	*		*		*

29. Deux partis, le CNDD-FDD au pouvoir depuis 2005 et le parti UPRONA qui a gouverné le pays de 1962 à 1993, particulièrement sous le régime du parti unique de 1966 à 1993, disposent de bâtiments propres ; ceux du CNDD-FDD étant les plus « impressionnants ». Au niveau des provinces, à part les partis CNDD-FDD et l'UPRONA qui disposent de bâtiments propres, les autres doivent louer leurs

permanences. Il en est de même au niveau des communes où seul le CNDD-FDD dispose de bâtiments propres dans certaines communes du pays. Les autres partis doivent, s'ils veulent se doter de permanences, les louer. Au niveau de la permanence nationale du parti CNDD-FDD, outre les bureaux qui abritent les différents services à travers lesquels vit et se gère ce parti, cette permanence est dotée d'une vaste salle où peut se tenir le congrès national du parti et d'autres activités d'envergure, alors que, sous cet aspect, tous les autres partis politiques, y compris l'ancien parti unique, doivent procéder par location.

30. D'où proviennent les moyens financiers ayant servi à la construction de ces permanences ? Comme déjà dit, la Permanence Nationale du Parti UPRONA, « Ku Mugumya », provient d'un échange entre l'État et ce parti qui a eu lieu lors du passage du système du parti unique au multipartisme. Les permanences du CNDD-FDD sont présentées comme produits de cotisations des membres du parti et d'autres « efforts » consentis par ses membres et sympathisants. Ce qu'il est difficile de soutenir quand on considère les montants assumés des cotisations des membres des partis politiques.

Ressources financières de certains partis politiques au cours de l'année 2014

PARTI	COTISATIONS		Autres ressources	TOTAL
	Des membres	Des mandataires et/ou d'autres pourvoyeurs		
CNDD-FDD	500.000.000		?	500.000.000
FNL	15.000.000	10.000.000	?	25.000.000
UPRONA	50.000.000	10.000.000	?	60.000.000
FRODEBU	27.000.000	?	?	27.000.000
MSD	40.000.000	15.000.000		55.000.000
UPD	?	?	?	?
CNDD	10.000.000	7.000.000		17.000.000
FRODEBU NY	?	?	?	?
MRC	?	?	?	?

Source : enquêtes auprès de ces partis politiques

31. Des partis politiques et des organisations de la société civile qui ont été interrogés soupçonnent qu'autant en ce qui concerne la construction que l'équipement de sa permanence nationale, le parti CNDD-FDD pourrait avoir bénéficié de financements illégaux, y compris des aides extérieures. Sous ce dernier aspect, la

République Populaire de Chine²⁰ est citée comme ayant fourni gracieusement des équipements de cette permanence.

32. Comment ces permanences sont-elles équipées ? Pour la plupart, les équipements sont sommaires avec quelques ordinateurs, une imprimante, une photocopieuse et des étagères pour ranger les documents. Sous ces différents aspects, la Permanence nationale du parti CNDD-FDD au pouvoir est la plus pourvue.

B. Un personnel insuffisant

33. À côté des permanences, les partis politiques doivent payer un personnel chargé d'assurer le fonctionnement journalier du parti. La présente étude n'a pas pu malheureusement collecter les informations y relatives. Toutefois, il apparaît là aussi que c'est le parti CNDD-FDD qui emploie un personnel nombreux.
34. Au début de son arrivée au pouvoir en 2005, le parti CNDD-FDD rémunérait par ses propres moyens l'ensemble du personnel affecté à son fonctionnement, y compris le personnel politique. C'est ainsi que le président, le vice-président, le secrétaire général ainsi que les commissaires nationaux du parti ne pouvaient pas cumuler ces responsabilités avec d'autres fonctions au niveau de l'État, y compris en ce qui concernait les fonctions de parlementaires. Cela a changé depuis 2007.

C. Des pratiques d'achat de conscience lors des activités pour la communication avec les militants et les électeurs

35. L'autre rubrique qui engage beaucoup de moyens au niveau de la vie des partis politiques concerne le financement des activités relatives à la communication avec les militants et l'ensemble des électeurs communément appelées « descentes sur terrain ». Les partis politiques éprouvent des difficultés à organiser ces activités autant qu'ils le voudraient, y compris au niveau des partis ayant des assises dans les populations.
36. Outre les moyens de déplacement que nécessitent ces activités, il faut intégrer aussi les coûts liés à la location des lieux de réunion, des moyens de communication, dont la sonorisation, et de ce que certains appellent « rafraîchissement ». Ce dernier peut revêtir des aspects négatifs quand on sait que dans certains cas les populations sont habituées à être servies de jerricanes de vin de banane ou de bouteilles de primus rimant en fait avec des opérations d'achat de conscience.
37. À certaines occasions, le parti au pouvoir procède aussi à la distribution de pagnes pour les femmes, de quelques kilos de riz ou de haricots, du sucre, du sel et même des ustensiles de ménage²¹. Des opinions considèrent ces pratiques comme des « achats de conscience ».

²⁰ Ce soutien serait le résultat des relations que le parti CNDD-FDD entretient avec le Parti Communiste Chinois (PCC)

²¹ Au cours d'une émission « Abaduseukira » sur la RPA du 14 février 2015, Tatien Sibomana de l'UPRONA (aile Charles Nditije) a déclaré que de tels cadeaux seraient de plus en plus refusés par les populations.

D. Ce qu'il faut-il en ce qui concerne les phénomènes de corruption dans le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales

38. Le constat majeur est que les partis politiques burundais sont financièrement et matériellement peu pourvus à l'exception du parti au pouvoir²².

39. En ce qui concerne le fonctionnement des partis politiques et le financement des campagnes électorales, des phénomènes peuvent être relevés. Il s'agit notamment des phénomènes suivants :

- L'utilisation, par les partis au pouvoir, des moyens de l'État dans l'organisation de leurs activités et lors des campagnes électorales. Les moyens dont question concernent la locomotion, les communications et l'utilisation des médias publics ;
- Des dons et/ou libéralités occultes versés par des individus et/ou des entreprises nationales et/ou étrangères. Ce phénomène touche particulièrement le/les parti(s) politiques au pouvoir. Il peut arriver que les pourvoyeurs de ces dons et/ou libéralités aient une emprise négative sur la vie du parti. Aussi, les hommes d'affaires ou les entreprises pourvoyeurs de tels dons et libéralités pourraient jouir de traitements de faveur lors d'attributions de marchés publics ;
- Des perceptions de financements extérieurs occultes par des individus, des entreprises et peut-être même des États notamment pour les équipements ou lors des campagnes électorales pourraient également être une réalité ;

40. Lors des activités de communication avec les militants et lors des campagnes électorales, les partis politiques peuvent recourir à des moyens de corruption des militants et/ou des électeurs pour se garantir de leur fidélité ou de leur soutien. Les moyens les plus usités sont les suivants :

- L'octroi des emplois référence faite à l'appartenance politique (au parti au pouvoir) ;
- L'exigence de contreparties financières lors de l'octroi des emplois ou lors de la constitution des listes électorales. Il peut être exigé à celui qui sollicite un emploi ou cherche à être placé en position favorable sur une liste électorale de verser préalablement quelques mensualités de son traitement ;
- L'achat des consciences par la promesse d'emploi ou la menace de perdre son emploi si l'on n'accepte pas d'adhérer à un parti politique (au pouvoir) ;
- La distribution de cadeaux sous formes de nourritures, de pagnes ou d'instruments/outils ménagers...

41. Sur tous ces phénomènes, des enquêtes approfondies et minutieuses sont nécessaires pour avoir une vue objective de leur ampleur.

²² Hier comme aujourd'hui

II. ÉQUITÉ ET TRANSPARENCE : DES IMPÉRATIFS POUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES

A. Les arguments pour une meilleure réglementation du financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales diversifiées

42. Toutes les personnes auprès desquelles notre petite enquête a été menée sont unanimes. Il y a nécessité de mieux organiser le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.
43. L'argument majeur est que les partis politiques sont des facteurs essentiels dans l'animation de la démocratie, y compris au niveau des institutions de l'État auxquelles ils accèdent à travers les élections.
44. Cette unanimité est également perçue sur la nécessité que les partis politiques et les campagnes électorales bénéficient des subventions de l'État. Des raisons sont évoquées. Le financement public du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales est considéré comme :
- Le ciment de la bonne gouvernance politique dans le pays car ce sont les partis politiques qui structurent la vie politique. Donc, les partis politiques sont des associations d'utilité publique »²³ qui devraient être soutenues par l'État ;
 - Un facteur de renforcement des partis politiques »²⁴ dont « l'existence est à inscrire dans l'action citoyenne »²⁵ ;
 - « Vital pour la survie de l'action politique et de la démocratie au Burundi »²⁶ car « cela donnerait des ailes et de l'engouement dans la conduite des missions des partis politiques » ;
 - Un facteur à la faveur d'un « développement démocratique sans faux fuyant »²⁷ en facilitant les activités des partis politiques qui pourraient ainsi surmonter certains obstacles et contraintes financiers ;
 - Un besoin parce que le Burundi est une jeune démocratie mais aussi un pays où les citoyens sont pauvres. Il faut un financement pour les partis politiques afin qu'ils puissent arriver sur le terrain sans problèmes.
45. Les personnalités issues des partis politiques, de la société civile et de confessions religieuses interrogées émettent des principes qui devraient guider ce financement. Pour elles, tous les partis politiques agréés devraient être financés de manière équitable. Certains soutiennent même que ce financement devrait se faire au même pied d'égalité pour tous les partis politiques. Néanmoins, ils s'inquiètent des risques possibles de création de partis politiques non pour l'intérêt du pays et de la

²³ Propos d'un parti politique

²⁴ Propos d'un membre d'une confession religieuse.

²⁵ Propos d'un membre d'une confession religieuse

²⁶ Propos d'un membre de la société civile

²⁷ Propos d'un membre d'une confession religieuse.

démocratie, mais uniquement pour celui de leurs fondateurs²⁸. D'où, il faudrait que ce financement soit entouré de balises.

46. Deux critères majeurs sont partagés pour l'éligibilité des partis politiques au financement public: l'implantation dans le pays et le nombre de sièges détenus à l'Assemblée Nationale. Pour le financement des campagnes électorales, il est proposé que l'État prenne en charge les cautions exigées aux candidats et aux listes des candidats aux élections présidentielles, communales et législatives. Pour ce qui touche aux autres activités liées aux campagnes électorales lors des élections communales et législatives (députés), le souhait est que leur prise en charge tienne compte du nombre de circonscription dans lesquelles les partis et/ou indépendants auraient présenté des candidats.
47. La petite enquête indicative qui a été menée révèle une insistance pour une définition claire des critères de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour les personnes interrogées, des mécanismes de contrôle de l'utilisation des subventions de l'État mais aussi de l'origine des autres sources de financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales devraient être instaurés. La faisabilité des mécanismes suivants pourrait être explorée :
- Confier cette mission à la Cour des comptes qui devrait pouvoir la jouer pleinement en toute indépendance ;
 - Mettre en place un organe judiciaire indépendant chargé de faire le contrôle sur l'origine des patrimoines des partis politiques. Cet organe devrait être indépendant et composé de personnalités ayant des compétences pour accomplir cette mission ;
 - Voter une loi contraignante pour sanctionner les partis qui se rendraient coupables de financements illégaux. Chaque parti politique devrait pouvoir justifier l'origine licite de ses ressources financières ;
 - Effectuer, à intervalle régulier, un audit indépendant pour établir l'état des lieux sur le patrimoine des partis politiques et l'origine du financement de leur fonctionnement et celui des campagnes électorales ;
 - Obliger les partis politiques à rendre publiques, de manière transparente les sources de leur financement. Cela pourrait être fait dans le Bulletin Officiel du Burundi ;
 - Sensibiliser et contraindre les leaders des partis politiques pour/à une bonne gestion des ressources de leurs partis de manière qu'ils ne les confondent pas avec leurs biens propres.
48. Ces mécanismes s'inscrivent dans la volonté d'éviter les écarts et les errements des partis politiques dans la mobilisation de leur financement. Vis-à-vis des financements extérieurs, cela est dicté par le souci de protéger la légitimité des institutions nationales et autres pouvoirs locaux issus des élections. Mais aussi les personnes interrogées sont soucieuses de la sauvegarde de la souveraineté nationale par rapport au poids et à l'influence, sur les politiques nationales, des « financiers occultes », nationaux ou étrangers. Ce danger peut devenir une réalité

²⁸ En République Démocratique du Congo, on parle de « partis alimentaires ».

pour les partis politiques, particulièrement le parti ou la coalition des partis politiques au pouvoir.

49. Les balises proposées trouvent également des justifications eu égard aux conséquences constatées dans un système politique où le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales n'est pas correctement réglementé. Quelques unes de ces conséquences ont été énumérées :

- La mauvaise gouvernance politique et économique du pays par le parti vainqueur des élections;
- Le rétrécissement de la légitimité des institutions nationales et des pouvoirs locaux dont le financement des campagnes électorales se fait à travers des méthodes occultes, donc illégales et frauduleuses ;
- L'exclusion du jeu politique (absence dans les institutions nationales et au sein des pouvoirs locaux), pour des raisons de manque de moyens pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales de partis politiques pourtant nécessaires pour la stabilisation politique du pays et la consolidation de la paix et de la démocratie ;
- L'utilisation frauduleuse, par les partis au pouvoir, des moyens de l'État (véhicules, téléphones, médias publics...) pour leur fonctionnement, leurs contacts avec les militants et leurs campagnes électorales. Ce qui revient en fait à des détournements des moyens publics à des fins privées ;
- Le risque de bradage des ressources nationales auprès d'intérêts nationaux et/ou étrangers occultes aux seules fins de satisfaire les besoins d'un parti au pouvoir et de ses cadres ;
- Les manœuvres des partis politiques au pouvoir qui bénéficient insidieusement des biens publics de bloquer l'accès des autres partis politiques aux subventions de l'État pour les maintenir dans l'incapacité de fonctionnement. Ce qui enlève la saveur aux compétitions politiques et électorales et réduit les possibilités d'alternance politique²⁹ au niveau des institutions nationales et des pouvoirs locaux.

B. Des dispositions constitutionnelles et légales sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales qui sont à améliorer

50. La Constitution de la République du Burundi définit un parti politique comme « une association sans but lucratif regroupant des citoyens autour d'un projet de société démocratique fondé sur l'unité nationale, avec un programme politique distinct aux objectifs précis répondant au souci de servir l'intérêt général et d'assurer l'épanouissement de tous les citoyens »³⁰. Pour assurer l'épanouissement de tous les citoyens, les partis politiques « ne peuvent prôner la violence, l'exclusion et la haine sous toutes leurs formes, notamment celles basées sur l'appartenance ethnique, régionale, religieuse ou du genre »³¹.

²⁹ Qui constitue un des indicateurs de la vitalité d'une démocratie.

³⁰ Constitution de la République du Burundi du 18 mars 2005, article 77.

³¹ Constitution de la République du Burundi, article 78.

51. Les partis politiques sont dotés de la personnalité juridique et participent aux élections pour pourvoir aux pouvoirs locaux au niveau des communes et aux institutions nationales, dont le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) et la Présidence de la République. D'autre part, les membres du Gouvernement « proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes »³² lors des élections des députés.
52. Le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales est régi par la Constitution du 18 mars 2005 et la loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques.
53. La Constitution de la République du Burundi prohibe d'abord le financement extérieur des partis politiques « sauf dérogation exceptionnelle établie par la loi »³³. Dans la foulée de cette disposition constitutionnelle, les seuls financements autorisés par la loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques portent sur « la participation (...) à des foras de formation politique à l'étranger, tels que les séminaires, les colloques, les ateliers ainsi que les stages »³⁴.
54. De manière générale, la Constitution interdit « tout financement de nature à porter atteinte à l'indépendance et à la souveraineté nationale »³⁵. Soucieuse de « promouvoir la démocratie », la Constitution dispose que « la loi peut autoriser le financement des partis politiques de manière équitable proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent à l'Assemblée Nationale. Ce financement peut s'appliquer aussi bien au fonctionnement des partis politiques qu'aux campagnes électorales et doit être transparent »³⁶.
55. Les ressources des partis politiques autorisées par la loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques sont : les cotisations des membres, les revenus des activités propres, les subventions de l'État et les dons et legs³⁷. Sur toutes ces ressources, seules les cotisations sont réglementées : leur montant « est fixé par chaque parti politique », étant entendu que « toute somme dépassant le montant maximum des cotisations est considéré comme une libéralité »³⁸. Pour le reste, cette même loi détermine que « le financement, les subventions, les avantages et les facilités que l'État peut accorder aux partis politiques sont déterminés par la loi »³⁹. Cette loi réaffirme la disposition constitutionnelle qui prévoit qu'« aux fins de promouvoir la démocratie, la loi peut autoriser le financement des partis politiques de manière équitable proportionnellement au nombre de sièges qu'ils détiennent à

³² Constitution de la République du Burundi, article 129.

³³ Constitution de la République du Burundi, article 83.

³⁴ Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, article 19.

³⁵ Ibidem

³⁶ Constitution de la République du Burundi, article 84.

³⁷ Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant et fonctionnement des partis politiques, article 16.

³⁸ Ibidem, article 17.

³⁹ Ibidem.

l'Assemblée Nationale. Ce financement peut s'appliquer aussi bien au fonctionnement des partis politiques qu'aux campagnes électorales et doit être transparent »⁴⁰.

56. La loi énumère aussi d'autres paramètres autour du financement des partis politiques et des campagnes électorales :

- La possibilité pour les personnes physiques de nationalité burundaise de faire des libéralités aux partis politiques sous forme de dons ou de legs, « pourvu que l'origine licite de ces libéralités puisse être établie »⁴¹ ;
- L'obligation pour tous les partis politiques d'ouvrir un compte auprès d'une institution financière installée sur le territoire national, étant entendu qu' « il est interdit aux partis politiques de disposer de compte bancaire à l'étranger »⁴².
- L'obligation pour tous les partis politiques de « tenir une comptabilité régulière ainsi qu'un inventaire annuel de ses biens meubles et immeubles » et de « présenter au mois de mars ses comptes annuels aux Ministres ayant l'Intérieur et les Finances dans leurs attributions ». Chaque parti politique « doit être en mesure de justifier la provenance de ses ressources financières et leur utilisation »⁴³.
- « Les revenus des activités lucratives des partis politiques sont imposables conformément à la loi fiscale »⁴⁴ ;
- « Les ressources financières des partis politiques doivent avoir une origine licite et être affectées exclusivement à la réalisation de leur objet »⁴⁵ ;
- « Tout financement des partis politiques susceptible de porter atteinte à la souveraineté nationale est interdit »⁴⁶ ;
- « Un parti politique qui bénéficie d'un financement de l'État ou la coalition de partis politiques agréés régulièrement constituée bénéficiaire de don ou legs doit en faire une déclaration au Ministre ayant l'intérieur dans ses attributions dans un délai d'un mois suivant sa réception »⁴⁷.

⁴⁰Ibidem, article 18.

⁴¹ Ibidem, article 20.

⁴² Ibidem, article 40.

⁴³ Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant organisation et fonctionnement des partis politiques, article 41.

⁴⁴ Ibidem, article 42.

⁴⁵ Ibidem, article 43.

⁴⁶ Ibidem, article 44.

⁴⁷ Ibidem, article 45.

- L'interdiction « d'utiliser pour le compte des partis politiques les biens, les fonds et les autres moyens de l'État, des sociétés publiques ou à participation publique »⁴⁸.

57. Concernant le financement des campagnes électorales, le Code Électoral prévoit des sanctions d'actes allant en dehors des dispositions légales :

- Une amende de deux cent mille à quatre cents mille francs burundais (200.000 à 400.000 FrBu), tout agent public qui fait la propagande pendant les heures de service⁴⁹ ;
- Une amende de huit cents mille à quatre millions de francs burundais (800.000 à 4.000.000 FrBu), pour toute personne qui, à des fins de propagande, utilise ou laisse utiliser, à son profit, à celui d'un candidat ou d'un parti politique, les biens et les moyens de l'État, d'une institution ou d'un organisme public⁵⁰ ;
- Une servitude pénale d'un an à trois ans et d'une amende de huit cents mille à huit millions de francs burundais (800.000 à 8.000.000 FrBu) ou de l'une de ces peines seulement, pour quiconque , par des dons ou des libéralités, en argent ou en nature, par des promesses de libéralités, de faveurs, d'emplois publics ou privé ou d'autres avantages, a influencé ou tenté d'influencer le vote d'un ou de plusieurs électeurs, soit directement, soit par entremise d'un tiers. Les mêmes peines frappent quiconque, par les mêmes moyens, détermine ou tente de déterminer un ou plusieurs électeurs à s'abstenir de voter ou à celui qui a agréé ou sollicité les mêmes dons, libéralités ou promesses⁵¹.

58. Dans la législation burundaise sur la prévention et la répression de la corruption et des infractions connexes, il est prévu que la Brigade spéciale anti-corruption peut « saisir le Ministère Public à l'issue de ses investigations, des faits susceptibles de constituer des infractions de corruption ou des infractions connexes »⁵². La mise en application de cette disposition peut être étendue aux partis politiques en ce qui concerne le financement de leur fonctionnement et des campagnes électorales. Il en est de même de la répression des délits et crimes de corruption qui peuvent se vivre au sein, à travers ou grâce à des partis politiques. Les sanctions suivantes peuvent être appliquées :

- Une servitude de cinq à dix ans et d'une amende de cinquante mille à cinq cent mille francs pour toute personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat public électif, qui aura sollicité ou agréé, sans droit, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration

⁴⁸ Ibidem, article 46.

⁴⁹ Loi n°1/20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant code électoral, article 220

⁵⁰ Ibidem, article 221

⁵¹ Ibidem, article 222.

⁵² Loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes, article 5-2°

publique des distinctions, des emplois, des marchés ou tout autre décision favorable⁵³.

- Une servitude pénale de trois à cinq ans et d'une amende de cinquante mille à cinq cent mille francs, quiconque sollicite ou agrée, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des dons, des présents ou avantages quelconques pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable. Les mêmes peines peuvent être appliquées à toute personne qui cède aux sollicitations prévues à l'alinéa précédent, ou de proposer sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour qu'une personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable⁵⁴.

C. Quelques pistes qui pourraient être suivies pour la réglementation du financement du fonctionnement des partis politiques⁵⁵

a) Considérations générales

59. Dans la vie politique et institutionnelle du Burundi, l'organisation et le fonctionnement d'un parti politique devraient être abordés en tenant compte des organismes, associations, groupements et entités provinciales et communales directement liés à ce parti. Il pourrait s'agir :

- des services d'études;
- des organismes scientifiques;
- des instituts de formation politique;
- des producteurs d'émissions politiques concédées;
- des entités constituées au niveau des provinces, des communes et des collines/des quartiers ;
- des groupes parlementaires constitués au niveau de l'Assemblée nationale pour les partis disposant de députés.

60. À côté du fonctionnement de ces entités, la vie des partis politiques se manifeste également à travers les activités, du reste conçues et même menées par, grâce et à travers ces entités, pour assurer le contact avec les militants (fonctionnement interne des partis) et les électeurs (meetings de propagande et/ou campagnes électorales).

61. La politique à mettre en place pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales devrait s'élaborer conformément aux dispositifs de la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption.

⁵³ Ibidem, article 51

⁵⁴ Ibidem, article 54

⁵⁵ Plusieurs idées développées dans cette partie sont tirées d'un protocole de partenariat entre la Chambre des Représentants de Belgique et l'Assemblée nationale du Burundi sous le titre : « le financement des partis politiques, la limitation des dépenses électorales et la transparence de la comptabilité des partis politiques ». Le document ne porte pas de date de sa publication.

62. Concernant le financement du fonctionnement des partis politiques, la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption recommande aux États-parties, dont le Burundi, d'adopter des mesures législatives et d'autres mesures pour « prohiber l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques » et « intégrer le principe de transparence »⁵⁶.

63. De même, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption recommande aux États-parties d'« adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de [cette] Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'arrêter des critères pour la candidature et l'élection à un mandat public »⁵⁷. Cette Convention appelle aussi à accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques » afin de prévenir les conflits d'intérêts. Pour ces différentes raisons, « l'offre, le don, la sollicitation ou l'acceptation, de manière directe ou indirecte, ou la promesse d'un avantage non justifié à une personne ou par une personne affirmant ou confirmant qu'elle est en mesure d'influencer irrégulièrement la décision d'une personne exerçant des fonctions dans le secteur public ou privé, en contrepartie de cet avantage, que celui-ci soit destiné à elle-même ou à une autre personne, ainsi que la demande, la réception ou l'acceptation de l'offre ou de la promesse d'un tel avantage, en contrepartie d'une telle influence, que celle-ci ait été oui ou non effectivement exercée ou qu'elle ait été oui ou non déterminante pour obtenir le résultat escompté » sont prohibés⁵⁸.

64. Partant de ces recommandations, le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales pourraient suivre les lignes suivantes :

b) Du financement interne

65. Les partis politiques et leurs partenaires, dont notamment le Gouvernement, devraient avoir une définition partagée et bien circonscrite des sources internes de leur financement. Généralement, il s'agit des sources suivantes :

§ Les cotisations des membres

66. Chaque parti politique devrait avoir des pratiques transparentes dans la gestion des cotisations.

- Le montant et le rythme de versement devraient être clairement définis. S'il y a des paliers entre les simples militants et d'autres catégories comme les mandataires des partis politiques, ils devraient être précisés.
- Il devrait en être de même pour les « cotisations spéciales » versées à l'occasion de certains événements.
- Un rapport sur ces cotisations devrait être régulièrement porté à la connaissance des membres des partis politiques selon un rythme convenu.

⁵⁶ Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, article 10

⁵⁷ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption, article 8

⁵⁸ Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption, article 4

§ Les revenus de propriétés

67. Quelles pourraient être les propriétés des partis politiques ? Il pourrait s'agir des biens immobiliers sous forme de biens fonciers ou de bâtiments.

- En ce qui concerne les biens fonciers, il serait d'abord nécessaire d'en vérifier l'origine ;
- Les partis politiques qui disposent de ces biens immobiliers les mettent en valeur généralement sous forme de propriétés agricoles qu'ils exploitent eux-mêmes ou louent à des tiers ou d'immeubles qu'ils louent également à des tiers. Ces propriétés peuvent aussi être vendues⁵⁹.
- Les recettes issues de ces opérations devraient être soumises à la politique nationale de fiscalité.

§ Les recettes tirées des activités du parti

68. Les activités des partis politiques susceptibles de générer des fonds ne sont pas nombreuses. Il pourrait s'agir des produits de vente de journaux⁶⁰ ou même de l'exploitation d'une maison d'édition.

- Les partis politiques étant des associations sans but lucratif, la loi [à promulguer] sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales devrait être strictement dissuasive en ce qui concerne la détention d'entreprises par des partis politiques ou la participation, sous forme de parts (actions) dans des entreprises nationales ou étrangères.
- Une telle pratique porterait en elle-même des germes de subordination ou de complicité négative entre le parti politique dont question, surtout quand il est au pouvoir, avec l'entreprise concernée.

§ Les activités de collecte de fonds

69. Les partis politiques devraient pouvoir organiser, sous forme de kermesse, des activités de collecte de fonds.

- De telles activités devraient être correctement réglementées par la loi et bien surveillées par l'administration.
- Les règles y relatives devraient être justes et équitables à la faveur de tous les partis politiques, tout en ne négligeant pas les capacités des partis politiques à organiser de telles activités.

⁵⁹ Très récemment, une polémique a pris racine entre les deux « ailes » du parti UPRONA sur la vente de certains de ses biens du genre pour s'acquitter d'une part de dettes mais aussi se préparer aux prochaines campagnes électorales.

⁶⁰ Entre avril 1992 et mai 1993, le parti SAHWANYA-FRODEBU publiait un journal, « L'Aube de la Démocratie » dont les revenus de vente finançaient la publication du journal mais aussi l'un ou l'autre petit besoin du parti.

- Une question se pose néanmoins ici. Comment des fonds des partis politiques collectés de cette manière pourraient-ils être considérés par rapport à la politique nationale de fiscalité ?

§ Les fêtes du parti et les autres événements sociaux

70. Les partis politiques pourraient organiser des fêtes ou d'autres événements sociaux qui peuvent leur servir d'occasion pour la collecte de fonds à travers par exemple la vente de leurs produits (comme les journaux) ou d'autres services susceptibles de rapporter de l'argent.

§ Les collectes publiques occasionnelles

71. Les partis politiques pourraient mener occasionnellement des collectes publiques de fonds, en s'adressant à tous ceux qui voudraient soutenir les activités des partis politiques. Récemment, le parti CNDD-FDD au pouvoir a organisé, à l'échelle nationale, une collecte de fonds de ce genre. Alors que l'opération était présentée comme une collecte de cotisations des seuls membres du parti pour le financement des campagnes électorales de 2015, plusieurs observateurs ont critiqué cette pratique qui ressemblait plutôt à une « levée d'impôt » auprès de tout burundais. La loi devrait déterminer les modalités strictes et contrôlables qui devraient entourer de telles collectes.

c) Du financement externe

§ Des dons des privés

72. Les dons privés pouvant être attribués aux partis politiques et aux candidats aux élections devraient, de manière générale :
- éviter des conflits d'intérêt ;
 - ne pas entraver l'activité des partis politiques ;
 - assurer la transparence de ces dons et éviter ceux qui seraient occultes.
73. Pour une bonne administration des dons privés, il faudrait plafonner leur montant admissible et limiter, interdire ou réglementer strictement les dons en provenance :
- des sociétés et des entreprises ;
 - des personnes morales fournissant des biens et des services à des secteurs de l'administration publique ;
 - des personnes morales contrôlées par l'État ou d'autres autorités publiques ;
 - des particuliers, de personnes morales ou publiques de nationalités étrangères ;
 - des sources anonymes.

§ Du financement public

74. Le financement public du fonctionnement des partis politiques peut heurter des citoyens contribuables. Ces citoyens peuvent considérer qu'il s'agit, parmi ces partis, de l'un ou l'autre dont l'idéologie et les programmes ne correspondent pas à leurs sensibilités politiques. Toutefois, un tel financement pourrait avoir l'avantage de stabiliser le paysage politique, bien qu'il pourrait aussi le désavantage de limiter la création de nouveaux partis politiques. Malgré ces interrogations, le financement public des partis politiques devrait être promu et reposer sur les résultats obtenus lors des élections [communales et législatives].
75. Pour favoriser l'équité⁶¹ et la transparence dans l'organisation de ce financement, il faudrait établir :
- un équilibre raisonnable entre les financements publics et les financements privés ;
 - des critères équitables de répartitions des subventions de l'État aux partis politiques ;
 - des règles strictes pour régir les dons privés ;
 - une obligation de la transparence totale des comptes ;
 - un organisme indépendant de vérification des comptes ;
 - des sanctions significatives à l'endroit des partis politiques qui violent les règles établies.
76. Le financement public des partis politiques pourrait se concevoir à travers des aides à fournir aux partis politiques pour :
- couvrir leurs dépenses opérationnelles ;
 - assurer le fonctionnement de leurs groupes parlementaires.
77. Des aides indirectes pourraient également être envisagées à travers :
- l'accès gratuit aux moyens de radiodiffusion et aux médias publics⁶² ;
 - des subventions publiques aux fondations politiques et aux instituts de recherche ;
 - le rabais sur certains services publics ;
 - les avantages fiscaux ;

⁶¹ Qui ne signifie pas égalité mathématique.

⁶² Le Conseil National de la Communication, auquel la Constitution donne un pouvoir de décision en ce qui concerne « l'accès équitable des diverses opinions politiques, sociales, économiques et culturelles aux médias publics » (article 284, alinéa 2) pourrait partir de cette disposition pour déterminer des mécanismes y relatif.

- l'octroi gratuit de terrains pour la construction de permanences et l'exonération sur les matériaux de leur construction,
- l'exonération des moyens de locomotion et des matériels de secrétariat.

D. Quelques pistes pour la réglementation du financement public des campagnes électorales

78. Les rubriques suivantes des campagnes électorales pourraient être financées par des subventions de l'État :

- Les cautions demandées aux candidats ;
- L'accès aux médias publics ;
- Les frais relatifs à l'organisation des meetings ; à savoir :
 - Les frais de déplacement ;
 - La location des salles/des lieux de rencontre ;
 - Les frais de sonorisation.

79. Lors de la mise en place d'une stratégie pour le financement des campagnes électorales, les principes suivants devraient prévaloir:

- La limitation des dépenses y relatives. Pour cela, il faudrait :
 - plafonner le montant total qu'un parti ou un candidat peut dépenser. Dans ce sens, certaines dépenses, comme l'offre des boissons ou d'autres formes de cadeaux, devraient être expressément interdites ;
 - déterminer avec le plus de précision possible les dépenses qui devraient être absolument comptabilisées et celles qui pourraient ne pas l'être ;
 - bien délimiter les moments pouvant être considérés comme de campagnes électorales.
- Assurer le financement à posteriori, c'est-à-dire en tenant compte des résultats atteints ; étant entendu qu'il y aurait un seuil minimum que les partis et/ou les candidats devraient atteindre pour prétendre au financement ;
- Mettre en place un organisme indépendant de gestion et de suivi des moyens destinés au financement des campagnes.

E. Des sanctions qui pourraient être appliquées aux partis politiques ou aux candidats ayant enfreint aux dispositions de la loi sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales

80. Pour le financement public du fonctionnement des partis politiques les sanctions suivantes pourraient être envisagées :

- des amendes administratives ;
- la confiscation des fonds illégaux ;
- la réduction des aides publiques ;
- la confiscation des biens immobiliers mal acquis ;
- la réduction des aides publiques ;
- la privation du droit à des financements publics futurs ;
- la dissolution du parti.

81. Pour le financement des campagnes électorales les sanctions suivantes pourraient être envisagées :

- des amendes administratives ;
- la confiscation des fonds illégaux ;
- la réduction des aides publiques ;
- la privation du droit au remboursement des dépenses électorales ;
- la privation du droit à des financements publics futurs ;
- la perte du ou des sièges au niveau de la circonscription électorale concernée ;
- l'inéligibilité du ou des candidats à un mandat électif ;
- l'inéligibilité du ou des candidats à une fonction publique ;
- l'emprisonnement du ou des candidats ;
- l'annulation de l'élection ;
- la dissolution du parti.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

82. Depuis plusieurs années, il s'avère que, sur le plan matériel et financier, les situations entre les partis politiques sont déséquilibrées à la faveur du parti ou des partis au pouvoir qui peuvent recourir aux moyens de l'État. Certes, l'on a beaucoup parlé au cours des dernières années de la politique du « charroi O » qui devrait avoir limité les méfaits dans ce sens. Mais il y a des moyens de l'État qui tentent toujours les partis politiques au pouvoir, y compris ce qui reste des moyens de locomotion de l'État. Mais le plus grave se trouve dans les commissions illégales que pourraient percevoir des serviteurs de l'État et dont des parts seraient basculées à la faveur du parti au pouvoir. Ce qui constituerait un très grave dérapage dont les effets sur la vie économique et sociale du pays serait préjudiciable aux populations et à la bonne gouvernance du pays. Le ou les partis au pouvoir trouve(nt) dans ces pratiques des moyens d'ordre matériel et financier illégaux qui viennent parfaire leur capacité de domination ou, au minimum, de marginalisation, des autres partis politiques avec lesquels ils sont en compétition. Ce qui altère gravement la vie démocratique dans le pays.
83. À côté de cela, le parti au pouvoir peut avoir plus de possibilités ou, mieux, de tentations, que les autres partis politiques, de tisser des relations avec le monde de l'argent (le monde des affaires) d'où il peut soutirer des moyens financiers pour son fonctionnement et ses campagnes électorales. Malheureusement, cela peut se faire moyennant des contreparties dans la distribution des marchés publics, voire dans le blanchiment d'argent sale. D'autre part, ce sont les partis au pouvoir qui ont plus de facilités à tisser des relations avec le monde extérieur d'où ils peuvent également tirer des financements, soit pour leur fonctionnement (des équipements de bureaux), soit pour la construction de leurs permanences.
84. Cette situation existe au Burundi où, sur le plan matériel et financier, les positions du parti au pouvoir sont écrasantes par rapport aux autres partis politiques. Les moyens à la disposition des partis politiques de l'opposition sont largement insuffisants. C'est pourquoi, pour assainir, protéger et consolider la vie démocratique au Burundi, il est indispensable de mettre en place une stratégie de financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales. La Constitution et la loi sur les partis politiques ouvrent cette porte. Cette stratégie devrait comprendre des mécanismes pratiques à travers lesquels l'État pourrait octroyer des subventions pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.
85. Aujourd'hui, le Burundi est déjà engagé dans le cycle électoral 2015. De nouvelles institutions sortiront de ces élections. De même, depuis la fin de l'année 2014, la Commission Vérité-Réconciliation est en place. Pendant quatre ans, donc jusqu'à une année de la fin de la Législature 2015-2020, cette Commission est appelée à ausculter un passé burundais « nauséabond » dans lequel des partis politiques ont certainement des responsabilités. Sans anticiper sur les conclusions de la Commission, les partis politiques seront certainement interpellés et mis à profit pour être des facteurs de la réconciliation nationale qui est l'objectif ultime à atteindre. Des partis politiques ont participé aux négociations sur la paix et la réconciliation au Burundi qui se sont déroulées à Arusha de 1998 à 2000. D'anciens mouvements politiques armés, devenus aujourd'hui des partis politiques légaux, ont négocié des accords de cessez-le-feu et/ou de paix qui sont venus compléter et parfaire l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi.

86. C'est ainsi que les partis politiques sont des piliers de la paix, de la démocratie et de la bonne gouvernance. Ils doivent en conséquence disposer de moyens propres (donc non sales) et suffisants pour continuer à jouer ce rôle, de manière davantage crédible et respectable.
87. Une stratégie pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales devrait commencer par un audit général de la santé des partis politiques burundais. Cet audit concernerait aussi bien leurs patrimoines que les origines et de la gestion des ressources pour leur fonctionnement et la conduite de leurs campagnes électorales.
88. Le Gouvernement du Burundi, les partis politiques concernés et les partenaires du Burundi pourraient rapidement, après le cycle électoral 2015, analyser ensemble les voies et moyens de le concrétiser afin qu'au cours de la Législature qui commence bientôt une loi sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales soit adoptée. C'est à cette fin que les recommandations suivantes sont faites :

A. À L'ENDROIT DE L'ÉTAT

- a) Commanditer un audit sur le patrimoine des partis politiques burundais ainsi que les moyens utilisés pour le financement de leur fonctionnement et des campagnes électorales ;
- b) Élaborer, à partir de cet audit, une stratégie de financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales incluant des subventions de l'État ;
- c) Initier une loi sur le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales qui comprendra des clauses suffisamment dissuasives pour la répression des financements illégaux et occultes ;
- d) Instaurer la déclaration annuelle, qui sera publiée dans le B.O.B, du patrimoine des partis politiques ainsi que leurs recettes et dépenses pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales.

B. À L'ENDROIT DES PARTIS POLITIQUES

- a) Respecter scrupuleusement la loi dans l'engagement des moyens provenant de l'État pour le financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales ;
- b) Prohiber de leur stratégie d'action le recours à des méthodes qui véhiculent l'achat des consciences à travers la distribution de cadeaux sous prétexte d'assistance humanitaire ;
- c) Assurer une publicité transparente quant aux origines du patrimoine et des moyens de fonctionnement et des campagnes électorales à leur disposition ;
- d) Diversifier les origines de leurs recettes conformément à la loi pour élargir autant que faire se peut les sources internes pour leur fonctionnement et leurs campagnes électorales.

C. À L'ENDROIT DE LA CENI

- a) Jouer rigoureusement son rôle, conformément aux dispositions pertinentes du Code électoral, dans le contrôle du financement des campagnes électorales, dans l'objectif de prévenir et de réprimer certains aspects de la corruption pendant les campagnes électorales.

D. À L'ENDROIT DES PARTENAIRES DU BURUNDI

- a) Constituer, en collaboration avec le Gouvernement du Burundi, un fonds destiné au financement du fonctionnement des partis politiques et des campagnes électorales.

BIBLIOGRAPHIE

I. DOCUMENTS

1. Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, Arusha, 28 août 2000
2. Chambre des Représentants de Belgique (avec le soutien de Ministre des Affaires Etrangères du Royaume de Belgique, SPF Affaires Etrangères, Commerce Extérieur et Coopération au Développement), Protocole de Partenariat entre la Chambre des Représentants de Belgique et l'Assemblée Nationale du Burundi sur « le financement des partis politiques, la limitation des dépenses électorales et la transparence de la comptabilité des partis politiques », 20 pages (Le document ne porte pas de date de sa publication).
3. Convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption
4. Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption
5. Mission d'Observation électorale de l'Union Européenne au Burundi, Elections Législatives 2005, Rapport final.
6. Union Européenne, Mission d'Observation électorale (MOE UE)-Burundi 2010, Rapport final, p.33
7. THIBON, Christian, Les élections de 2015 au Burundi, enjeux, inquiétudes, espoirs et inconnu(e)s, Observatoire des Grands Lacs en Afrique n°5, (IFRA Nairobi), novembre 2015, 23 pages
8. INGRID van BIEZEN, Financement des partis politiques et des campagnes électorales –Lignes directrices, Editions du Conseil de l'Europe, décembre 2003, 92 pages
9. République du Burundi, Ministère à la Présidence chargée de la Bonne Gouvernance, Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011-2015, Adopté par le Conseil des Ministres le 20 octobre 2011, 60 pages

II. LOIS

1. Loi n°1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la Constitution de la République du Burundi
2. Loi n°1/12 du 18 avril 2006 portant mesures de prévention et de répression de la corruption et des infractions connexes
3. Loi n°1/16 du 10 septembre 2011 portant révision de la loi n°1/006 du 26 juin 2003 portant et fonctionnement des partis politiques
4. Loi n°1/20 du 3 juin 2014 portant révision de la loi n°1/22 du 18 septembre 2009 portant code électoral
5. Loi n°1/25 du 14 novembre 2012 portant statut de l'Opposition politique au Burundi

III. JOURNAUX ET SITES

1. Hebdomadaire IWACU
2. www.aribinfo.org
3. www.buunditransparenc.org
4. www.jp01@parlnet.org

Bujumbura, le 13 mars 2015