

Note #23

23 mars 2022



Jean-Christophe

PICARD

*Membre de
l'équipe
scientifique de
l'Observatoire de
l'éthique publique
(OEP)*

*Auteur de « La
Colère et le
Courage »
(plaidoyer contre la
corruption, pour
une République
éthique) publié aux
éditions Armand
Colin*

Pour renouer la confiance publique, il faut commencer par moraliser le financement de la vie politique

Les règles actuelles portant sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ne permettent pas d'éviter les abus

EN BREF

Pour renouer la confiance publique, il faut commencer par réformer les modalités de financement des partis politiques et des campagnes électorales tout en renforçant considérablement les contrôles et les sanctions en la matière.

Les partis politiques jouent un rôle essentiel consacré par la Constitution selon laquelle ils « concourent à l'expression du suffrage ».

Mais force est de constater que, depuis des années, les partis politiques essuient un feu roulant de critiques. Avec seulement 21 % des Français qui leur font confiance, ils se retrouvent bon dernier dans le Baromètre de la confiance politique de janvier 2022 du CEVIPOF ! On annonce, d'ailleurs, régulièrement leur disparition. Robert Hue avait même choisi comme titre, pour son ouvrage publié en 2014, « *Les partis vont mourir... et ils ne le savent pas !* ». Dans le même esprit, Emmanuel Macron avait décrété, dans son essai « Révolution » publié en 2016, que « *nos partis politiques sont morts de ne plus s'être confrontés au réel* »...

Ces organisations honnies restent pourtant incontournables. D'ailleurs, tout mouvement politique émergent, y compris s'il s'est construit en opposition aux partis en place, commence par créer... un parti politique ! Décidemment, « *les partis meurent longtemps* »¹ !

Une des raisons de leur résistance est compréhensible : c'est un moyen de capter des financements publics. Ainsi, en 2022, l'État a versé 66 millions d'euros répartis entre 30 formations politiques (dont 12 avaient présenté des candidats exclusivement en outre-mer)².

Les partis politiques peuvent également faire bénéficier leurs adhérents et donateurs d'une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % de la somme versée, étant entendu qu'une personne ne peut pas verser plus de 7 500 euros, par an, à un ou plusieurs partis³. Ainsi, au titre de l'impôt sur le revenu 2019, 165 000 foyers ayant déclaré un ou plusieurs dons ou cotisations à un parti politique ont bénéficié de 39 millions d'euros de réduction d'impôt.

¹ Michel Offerlé, « Les partis meurent longtemps », Le Monde, 31 mai 2017.

² Décret n° 2022-94 du 31 janvier 2022 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

³ Le montant des cotisations et des dons versés aux partis politiques est également plafonné à 15 000 euros par an et par foyer fiscal.

En raison de ces financements publics directs ou indirects, tous les contribuables soutiennent financièrement les partis politiques, même involontairement.

Enfin, les partis politiques sont les seules personnes morales qui sont autorisées à faire un don à un autre parti politique ou un candidat à une élection. C'est d'ailleurs cette faculté qui explique la multiplication des micro-partis. Ainsi, en 2020, 3,75 % des recettes des partis proviennent d'un autre parti. Lors des élections européennes de 2019, 23,43 % des recettes des candidats provenaient de l'apport de partis – sous forme de versements définitifs, de dépenses payées directement ou de concours en nature – tandis que 49,21 % des recettes résultaient d'un emprunt accordé par un parti.

Si les partis politiques sont largement financés par de l'argent public, ils sont soumis à peu de contraintes...

La Constitution elle-même fixe un cadre peu rigide en posant le principe que les partis politiques « *se forment et exercent leur activité librement* ». Comme l'explique le politologue Éric Buge, devant le silence des règles constitutionnelles, il a longtemps existé une forme d'autorégulation en matière de droit financier de la vie politique : « *les intéressés élaborent les règles qui les concernent eux-mêmes. Ils définissent les moyens financiers de leur propre activité. Or, en l'absence de garde-fous constitutionnels, la tentation est forte de ne pas réglementer ou de réglementer a minima* »⁴.

Diverses affaires (Carrefour du développement, Luchaire, Urba...) allaient néanmoins montrer comment des associations subventionnées ou des entreprises bénéficiant de marchés publics parvenaient à financer des partis politiques et des campagnes électorales. Ces scandales allaient inciter le législateur, à partir de 1988, à mieux encadrer le financement de la vie politique⁵.

Si des progrès ont été incontestablement accomplis en la matière, le cadre juridique en vigueur ne permet toujours pas d'éviter les abus. Or, il n'est pas possible de rétablir la

⁴ Éric Buge, « Argent et V^e République. Du non-droit au droit ? », Jus Politicum, n° 24.

⁵ Loi du 11 mars 1988, loi du 15 janvier 1990, loi du 29 janvier 1993, loi du 19 janvier 1995, loi du 11 avril 2003, loi du 18 janvier 2005, loi du 5 avril 2006, loi du 11 octobre 2013, loi du 6 mars 2017 et loi du 15 septembre 2017.

confiance entre élus et électeurs sans commencer par moraliser le financement de la vie politique.

Les failles du financement des partis politiques

Mais au fait, qu'est-ce qu'un parti politique ? Cela peut paraître surprenant mais il n'existe pas de définition légale. Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État⁶ considèrent que cette qualification s'applique à une personne morale de droit privée qui s'est assignée un but politique. Si la plupart du temps, les partis politiques choisissent la forme d'une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, ils peuvent aussi « être des groupements de faits qui acquièrent la personnalité morale en relevant de la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique⁷ ». En outre, pour être qualifiée de parti politique, cette personne morale doit être éligible au financement public ou avoir désigné un mandataire pour recueillir des fonds. Il convient de préciser que ce mandataire peut être soit une personne physique déclarée à la préfecture, soit une association de financement agréée par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP).

En 2020, 571 associations ont réussi à obtenir le statut de parti politique mais seulement 497, soit 87 %, avaient déposé, dans les délais, leurs comptes à la CNCCFP comme l'impose la loi⁸.

L'absence d'une définition du parti politique explique ce chiffre astronomique. C'est pourquoi, le député René Dosière avait déposé, le 6 juin 2017, une proposition de loi ordinaire conditionnant le financement public « aux partis et groupements satisfaisant à trois conditions : avoir un objet politique, rassembler des militants et soutenir des candidats aux élections locales et nationales. » Il serait en effet utile d'adopter des critères clairs

⁶ Décision du Conseil constitutionnel n° 89-271 DC du 11 janvier 1990 et arrêt du Conseil d'État n° 177927 du 30 octobre 1996.

⁷ Guide « Création d'un parti politique » réalisé par la CNCCFP, 18 janvier 2021.

⁸ Article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Proposition n° 1 :
Adopter une définition légale du parti politique permettant de réserver ce statut aux structures qui concourent effectivement à l'expression du suffrage.

permettant de réserver le statut de parti politique aux structures « *qui concourent à l'expression du suffrage* ». ⁹

Un financement par les cotisations et les dons à revoir

En 2020, 27,62 % des recettes des partis proviennent des cotisations et des dons. Une curiosité est à relever : certains partis et pas des moindres – La République en Marche et La France Insoumise – ne perçoivent aucune cotisation puisque l'adhésion est gratuite.

Il convient de rappeler que les candidats aux élections, qu'ils soient présentés ou non par un parti politique, peuvent également recevoir directement des dons. Les personnes physiques peuvent ainsi faire un don limité à 4 600 euros par élection (et non par candidat). Dans ce cas, le donateur bénéficiera d'une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 66 % de la somme versée.

À ces cotisations et à ces dons, on pourrait être tenté d'assimiler les contributions des élus qui correspondent aux reversements que ces derniers font à leur formation politique de tout ou partie des indemnités qu'ils perçoivent au titre de leurs mandats. En 2020, les contributions des élus représentaient 11,62 % des recettes des partis. Mais ces versements volontaires¹⁰ étant corrélées au montant des indemnités de fonction versées aux élus, elles ont comme origine un financement public (d'autant que ces contributions bénéficient d'un régime fiscal identique à celui des dons ou des cotisations d'adhérents et ouvrent droit à une réduction d'impôt de 66 % du montant de la somme versée). Ainsi, un député qui perçoit une indemnité nette de 5 679,71 euros par mois et qui verserait 10 % de ce montant à son parti (soit 6 816 euros par an), bénéficierait en retour d'une réduction d'impôt de 4 498 euros.

Le montant du financement direct de l'État est facilement accessible puisqu'il fait l'objet d'un décret publié chaque année. On peut regretter que cela ne soit pas le cas du montant du financement indirect qui comprend les réductions fiscales accordées aux cotisants ou

⁹ Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁰ Le pourcentage de l'indemnité de fonction que les élus doivent reverser à leur parti est fixé librement dans les statuts de ce dernier.

donateurs. Comme le demande le sénateur Jacques Genest dans son rapport parlementaire¹¹, il serait pertinent d'avoir un document consolidé comprenant cette information.

Surtout, force est de constater que le système de réductions fiscales actuel ne place pas les cotisants et les donateurs sur un pied d'égalité. En effet, seuls les Français assujettis à l'impôt sur le revenu – soit 43% des foyers fiscaux¹² – sont fiscalement encouragés à soutenir un parti politique.

Dans son livre *Le Prix de la démocratie*¹³, Julia Cagé montre le revers de ce dispositif : « *Le don moyen à un parti politique d'un citoyen parmi les 0,01 % des Français aux revenus les plus élevés est aujourd'hui supérieur à 5 000 euros. 3 300 euros sont au final à la charge de l'État, et 2 700 euros seulement sont payés par le contribuable. Le don moyen à un parti politique d'un citoyen modeste, parmi les 10 % des Français aux revenus les plus faibles, est de 23 euros. Entièrement à sa charge.* » En bref, l'État subventionne les préférences politiques des plus riches !

Pour corriger ce travers, l'auteure propose de mettre en place des « bons pour l'égalité démocratique » : il s'agirait d'un bon de sept euros que chaque citoyen pourra allouer, chaque année, au parti politique de son choix au moment de sa déclaration de revenus.

Le sénateur Jacques Genest propose, lui, de substituer un crédit d'impôt à la réduction d'impôt actuellement accordée (contrairement à la réduction d'impôt, si le crédit d'impôt est supérieur au montant de l'impôt, le surplus donne lieu à remboursement).

Ces deux propositions impliquent que le donateur, notamment celui qui n'est pas assujetti à l'impôt sur le revenu, remplisse préalablement une déclaration¹⁴ et accepte de dévoiler ses affinités partisanses...

¹¹ Jacques Genest, Rapport d'information sur les crédits consacrés au financement de la vie politique et le rôle de la CNCCFP, enregistré à la présidence du Sénat le 26 février 2020.

¹² Rapport d'activité 2020 de la Direction générale des finances publiques.

¹³ Julia Cagé, *Le Prix de la démocratie*, Fayard, 2018.

¹⁴ En 2020, 11 millions de contribuables étaient éligibles à la « déclaration automatique » qui les dispense d'un dépôt de déclaration.

Proposition n° 2 :

Supprimer la possibilité pour les personnes physiques de verser des dons aux partis politiques ou aux candidats aux élections.

On pourrait plus simplement envisager la suppression des dons des personnes physiques (accompagnée d'un plafonnement des cotisations), étant entendu que la disparition de cette ressource serait compensée par une réforme en profondeur du financement direct des partis. Cette solution permettrait de mettre un terme aux déductions fiscales qui profitent aux plus riches. En outre, elle devrait entraîner la disparition des micro-partis dont le seul intérêt est d'enregistrer des dons en dehors des séquences électorales. Enfin, la suppression des dons des personnes physiques aurait pour effet de préserver l'indépendance des candidats et donc des futurs élus. Ces derniers ne seraient ainsi plus tentés d'utiliser leur mandat pour « renvoyer l'ascenseur » à leurs généreux donateurs.

Un financement par les aides de l'État à réformer

En 2020, le financement public est la ressource principale des partis. Il correspond, en effet, à 43,27 % de leurs recettes.

Cette aide versée par l'État est répartie en deux fractions. La première est versée aux partis qui ont présenté des candidats ayant obtenu au moins 1 % des voix dans au moins 50 circonscriptions aux élections législatives ; chaque voix rapportant 1,64 euro par an. Mais le montant de cette fraction est diminué en l'absence de parité parmi les candidats présentés (c'est-à-dire si l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de candidats).

L'autre fraction est versée aux partis auxquels s'est rattaché au moins un député ou sénateur ; chaque parlementaire rapporte alors 37 200 euros par an.

En complément, l'État va également contribuer au financement des campagnes électorales. Il va ainsi rembourser à hauteur de 47,5 % du montant du plafond des dépenses de campagne les candidats qui obtiennent au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour. Il existe néanmoins plusieurs particularités. Pour l'élection présidentielle : les candidats présents au premier tour qui ne franchissent pas la barre des 5 % seront néanmoins remboursés à hauteur de 4,75 % du plafond des dépenses de campagne. Pour les élections européennes, il suffit d'atteindre 3 % pour bénéficier du remboursement de

l'État (toujours à hauteur de 47,5 % du montant du plafond des dépenses de campagne). Pour les élections municipales qui se déroulent dans les communes de moins de 9 000 habitants, aucun remboursement public n'est prévu. Au final, selon les estimations de la chercheuse Julia Cagé, « l'État rembourse en moyenne chaque année 52 millions d'euros à l'ensemble des candidats prenant part au jeu électoral »¹⁵.

Il était prévu que l'État intervienne encore davantage pour faciliter le financement des campagnes électorales. La loi du 15 septembre 2017 « pour la confiance dans la vie politique » avait ainsi autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de sa promulgation, « les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour que les candidats, partis et groupements politiques [...] puissent, en cas de défaillance avérée du marché, le cas échéant après intervention du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, assurer, à compter du 1^{er} novembre 2018, le financement de campagnes électorales pour les élections présidentielle, législatives, sénatoriales et européennes par l'obtention de prêts, avances ou garanties. » Mais cette intéressante disposition n'a jamais eu de suites.

Quoi qu'il en soit, les modalités actuelles de calcul de l'aide versée par l'État aux partis politiques sont critiquables, et pas seulement parce qu'elles figent la répartition du financement public direct pendant cinq ans, entre deux élections législatives. Comme le relève le sénateur Jacques Genest, « la concentration de l'aide publique aboutit à des niveaux de soutien qui peuvent poser problème au regard de l'objectif majeur de cette aide : la préservation du pluralisme politique. » Ainsi, La République en Marche se taille, en 2020, la part du lion en captant 21 millions d'euros, soit 32 % de l'aide publique totale.

Il serait judicieux de modifier les modalités de calcul de l'aide de l'État afin de permettre une actualisation annuelle des montants alloués ainsi qu'une meilleure prise en compte de la représentativité des partis politiques.

¹⁵ *Op. cit.*

Proposition n° 3 : Réformer le calcul de l'aide publique afin qu'elle prenne en compte toutes les voix obtenues par les candidats de chaque parti (et pas seulement les candidats aux élections législatives) et tous les élus affiliés (et pas seulement les députés et les sénateurs).

Pour le calcul de la première fraction de l'aide publique versée à chaque parti, il suffirait de prendre en compte toutes les voix obtenues par les candidats à l'ensemble des élections : législatives mais aussi européennes, régionales, départementales et municipales (dans les communes d'au moins 2 500 habitants). Pour les scrutins plurinominaux, chaque candidat qui le souhaite pourrait se rattacher à un parti ; ce dernier percevrait une fraction de l'aide publique au prorata du nombre de candidats figurant sur la liste.

De même, pour le calcul de la deuxième fraction, il faudrait prendre en considération tous les élus rattachés à un parti (et pas seulement les députés et les sénateurs).

Cette réforme pourrait se faire à budget constant mais il serait encore plus intéressant de doubler les crédits actuels grâce aux économies réalisées par l'interdiction des dons des personnes physiques aux partis et aux candidats et, par voie de conséquence, par la suppression des réductions fiscales accordées à ces donateurs.

Ainsi, électeurs et contribuables, même les plus pauvres, pèseraient strictement de la même manière dans le financement de la vie politique.

En outre, ce nouveau mode de calcul devrait apporter une réponse à l'inflation des candidatures aux élections législatives. Il est notoire qu'une partie des candidats se présente à ces élections uniquement pour permettre à d'obscurs groupements politiques de grappiller une partie de l'aide publique. En 2017, il y a eu ainsi, en moyenne, près de 14 candidats par circonscription, avec un pic de 26 candidats dans la 18^e circonscription de Partis !

Les carences de la CNCCFP

Créée en 1990, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements publics est une autorité administrative indépendante¹⁶ qui contrôle les comptes des partis politiques et ceux des candidats aux différentes élections. Depuis 2007, elle examine

¹⁶ Décision du Conseil constitutionnel n° 91-1141 du 31 juillet 1991.

également les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle, en lieu et place du conseil constitutionnel.

Un contrôle des comptes des partis politiques à parfaire

**Proposition n° 4 :
Confier à la CNCCFP
le soin d'agréer les
mandataires
financiers
(personnes
physiques) des
partis politiques,
comme elle le fait
déjà pour les
associations de
financement.**

Un parti politique doit nécessairement avoir un mandataire dont le rôle est de recueillir des fonds. Si c'est une personne physique, celle-ci doit seulement être déclarée à la préfecture. Par contre, s'il s'agit d'une association de financement, la CNCCFP doit l'agréer.

Dans son rapport d'activité 2020, la Commission considère que cette différence de traitement « *ne se justifie plus en l'état actuel, la publication au Journal officiel n'intervenant en outre que pour les associations de financement* ». La généralisation de l'agrément à tous les mandataires permettrait donc plus de transparence.

La CNCCFP publie, chaque année, au Journal officiel, les comptes d'ensemble des partis politiques ainsi qu'un avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques qui contient des informations financières et la décision de la Commission relative aux obligations légales du parti (« respect » ou « non-respect »). Si les comptes des partis sont désormais rendus publics dans leur intégralité¹⁷, on peut regretter que leur publication intervienne deux ans après l'exercice contrôlé.

Avant leur transmission à la CNCCFP, les comptes doivent être certifiés par un ou deux commissaires aux comptes¹⁸. Certes, le commissaire aux comptes est censé « *être indépendant de la personne ou de l'entité à laquelle il fournit une mission ou une prestation* »¹⁹ mais il est choisi et payé par le parti politique ! La certification des comptes de l'UMP pour l'exercice 2012 – alors que ce parti avait financé en toute illégalité la campagne du candidat Sarkozy – est assez éloquente.

¹⁷ Article 25 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

¹⁸ Article 11-7 de la loi 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique : « *Les comptes sont certifiés par deux commissaires aux comptes, si les ressources annuelles du parti ou du groupement dépassent 230 000 euros ou, à défaut, par un commissaire aux comptes.* »

¹⁹ Article 5 du code de déontologie des commissaires aux comptes.

En 2020, on notera que 6 comptes n'étaient pas certifiés par un commissaire aux comptes, 53 étaient certifiés avec observations tandis que 6 comptes étaient certifiés avec réserve.

Depuis le 21 juillet 2019, les commissaires aux comptes sont déliés du secret professionnel à l'égard de la CNCCFP²⁰. L'avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques, publié le 18 avril 2021, révèle néanmoins que « *dans les deux cas où la commission a interrogé les commissaires aux comptes en invoquant la levée du secret professionnel, une fois lors de l'examen des comptes 2018 et une autre pour ceux de 2019, le ou les commissaires aux comptes n'ont pas répondu à la commission à la date d'adoption du présent avis* ».

La réglementation s'est durcie afin d'éviter les dons déguisés en prêts et les ingérences étrangères dans la vie politique française. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2018, le montant total des prêts consentis à un parti politique par des personnes physiques doit être inférieur ou égale à 15 000 euros²¹. Outre une copie du contrat de prêt l'année de sa conclusion, un état de son remboursement devront être transmis à la CNCCFP, dans les annexes du parti.

En outre, les prêts des personnes morales à un parti sont également interdits, excepté ceux octroyés par les autres partis ou les banques ayant leur siège social dans l'Espace économique européen²². Les montants et les conditions d'octroi des emprunts souscrits devront être transmis à la CNCCFP, dans les annexes des comptes du parti. En la matière, le Conseil d'État a estimé, le 13 février 2019, qu'une convention de prêt conclu entre une banque et un parti politique était un « document administratif communicable » à compter de la publication des comptes de ce parti par la CNCCFP²³.

Depuis l'exercice 2018, les partis politiques doivent présenter des comptes respectant le nouveau règlement adopté par l'Autorité des normes comptables. C'est une avancée car le dépôt de comptes normés permet d'obtenir des comptes homogènes comportant un bilan

²⁰ Article L822-15 du code de commerce.

²¹ Article 2 du décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

²² Article 25 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

²³ Les mentions relatives aux coordonnées bancaires du compte courant du parti ainsi que celles relatives à la durée et au taux d'intérêt du prêt doivent néanmoins être occultées.

et un compte de résultat adaptés aux partis politiques. Même si, comme le relève le sénateur Jacques Genest, « *la définition du périmètre de consolidation peut apparaître perfectible* », il est incontestable que le contrôle des comptes des partis, tant par la CNCCFP que par les citoyens, s'en trouve grandement facilité.

Mais ces avancées ne suffisent pas à occulter les pouvoirs limités de la CNCCFP. En effet, le Conseil d'État a considérablement encadré la marge de manœuvre de la Commission en indiquant que cette dernière ne saurait « *sans excéder sa compétence, constater, en l'absence de toute incohérence manifeste, qu'un parti ou groupement politique a manqué à ses obligations, alors même qu'il a déposé en temps utile des comptes certifiés correspondant au périmètre fixé par la loi, que cette certification soit établie sans réserves ou qu'elle soit assortie de réserves, même formulées sur des points identiques plusieurs années de suite*²⁴. » Avec une telle feuille de route, la CNCCFP n'a relevé qu'une seule fois, en 2011, une « incohérence manifeste » alors qu'elle reconnaît détecter, chaque année, « *des problèmes de cohérence, par exemple entre les ventilations retenues par le mandataire et celles reprises dans les comptes* »²⁵. Bref, il n'est pas possible de se satisfaire de ce contrôle purement formel. Il serait donc judicieux que la loi libère la Commission du carcan qui lui a été imposé par la jurisprudence.

Pire, comme elle le rappelle elle-même, « *au-delà de la vérification du respect du cadre comptable qui s'impose aux partis politiques, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir de contrôle sur leurs dépenses.* »²⁶ Les dépenses sont, en effet, censées être vérifiées par les commissaires aux comptes. L'affaire Bygmalion a illustré cette faille. En effet, lors de l'élection présidentielle de 2012, la CNCCFP n'avait détecté qu'un dépassement du plafond des dépenses de 363 615 euros par le candidat Sarkozy... alors qu'il s'élevait, en réalité, à 18,5 millions en raison des dépenses directement prises en charge par l'UMP !

²⁴ Arrêt du Conseil d'État, Cap sur l'avenir 13, 9 juin 2010, n° 327423.

²⁵ Rapport d'activité 2020 de la CNCCFP.

²⁶ *Ibid.*

**Proposition n° 5 :
Élargir les
compétences de la
CNCCFP afin, d'une
part, de lui
permettre de
constater qu'un
parti a manqué à
ses obligations
même en l'absence
de toute
incohérence
manifeste et,
d'autre part, de lui
conférer un pouvoir
de contrôle sur les
dépenses.**

À l'évidence, il conviendrait d'élargir les compétences de la CNCCFP afin, d'une part, de lui permettre de constater qu'un parti a manqué à ses obligations même en l'absence de toute incohérence manifeste et, d'autre part, de lui conférer un pouvoir de contrôle sur les dépenses.

Lorsque la CNCCFP constate qu'un parti n'a pas respecté ses obligations, elle prononce des sanctions financières. Outre l'interdiction de financer une campagne électorale ou un autre parti politique, elle peut suspendre l'aide publique (si le parti en bénéficiait) et/ou le droit à la réduction d'impôt pour les dons et cotisations encaissés à son profit, pendant une durée maximale de trois ans. Ainsi, en 2020, 80 partis ont été privés du droit à la réduction d'impôt dont 3 ont également été privés de l'aide publique.

En complément, la Commission peut faire des signalements notamment pour dépassement du plafond des dons, pour non-dépôt des comptes, pour dépôt hors délai ou pour dépôt de comptes non certifiés. Selon les cas, le signalement sera fait auprès du parquet, de l'administration fiscale ou de Tracfin. La CNCCFP peut également demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission. Pour l'exercice 2019, il y a ainsi eu 82 signalements (dont 77 pour absence de dépôt des comptes) et une demande d'intervention d'un officier de police judiciaire pour qu'il procède des investigations au regard des comptes déposés par un parti.

Il reste une anomalie de taille : même quand ils sont bénéficiaires de l'aide publique, « *les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes* »²⁷.

Le Conseil d'État a déjà eu l'occasion de donner son avis sur une disposition législative qui prévoyait d'instaurer la certification des comptes des partis dont les ressources annuelles dépassent 500 000 euros, d'une part, et qui bénéficient de l'aide publique, d'autre part. Il a clairement affirmé son hostilité à l'octroi à la Cour des comptes d'un droit exclusif sur la certification des comptes des partis politiques au motif que cette activité « *constitue une*

²⁷ Article 10 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

activité marchande, qui doit respecter les règles de la commande publique et de la libre prestation de services »²⁸.

**Proposition n° 6 :
Confier à la Cour
des comptes le soin
de certifier les
comptes des partis
politiques qui
bénéficient de
l'aide publique.**

Pourtant, selon le Code des juridictions financières, la Cour des comptes « *peut contrôler les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État* »²⁹. On comprend donc mal pourquoi des organismes qui bénéficient directement de 66 millions d'euros par an échappent aux vérificateurs avisés de la rue Cambon ! D'ailleurs, pour la HATVP, « *l'expérience de la Cour des comptes relative à la certification des comptes de l'État et des assemblées parlementaires serait un atout indéniable dans la mise en œuvre d'un contrôle similaire sur les partis politiques* »³⁰.

Un contrôle des comptes de campagne à renforcer

Les candidats doivent déposer à la CNCCFP leurs comptes de campagne, présentés par un expert-comptable, dans les deux mois à compter de la date de l'élection. Puis la Commission statuera dans le délai de six mois (ou deux mois si l'élection est contestée), étant entendu que sa décision pourra faire l'objet d'un recours gracieux ou d'un recours contentieux déposé par le candidat concerné.

Il existe néanmoins une exception : les candidats aux élections municipales dans les communes de moins de 9 000 habitants ne sont pas soumis à un plafond de dépenses électorales, ne sont pas tenus de nommer un mandataire financier et n'ont pas l'obligation de déposer un compte de campagne à la CNCCFP.

En contrepartie, ils ne bénéficient ni du remboursement forfaitaire de l'État, ni des réductions fiscales au bénéfice de leurs donateurs. Si le candidat franchit la barre des 5 % des suffrages exprimés, les dépenses d'impression des documents électoraux (circulaires, bulletins de vote et affiches) seront remboursées dans les communes d'au moins 1 000 habitants tandis que les frais de mise sous pli et d'acheminement de la propagande

²⁸ Avis sur un projet de loi pour la confiance dans l'action publique, 12 juin 2017.

²⁹ Article L133-3 du code des juridictions financières.

³⁰ Proposition n° 12, Renouer la confiance publique, Rapport de la HATVP au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, 7 janvier 2015.

électorale (circulaires et bulletins de vote) seront pris en charge dans les communes d'au moins 2 500 habitants. Au final, certains candidats contournent l'absence d'avantages fiscaux consentis aux donateurs de leur campagne en créant un micro-parti qui, lui, pourra encaisser des dons et octroyer des réductions fiscales.

**Proposition n° 7 :
Imposer aux
candidats aux
élections
municipales dans
les communes d'au
moins 2 500
habitants (au lieu
de 9 000 habitants
actuellement) de
déposer un compte
de campagne à la
CNCCFP.**

Ce régime spécifique n'est pas sans importance puisqu'il n'y a que 3 % des communes qui ont 9 000 habitants ou plus ! On comprend mal cette différence de traitement entre des communes de taille différente qui exercent ensuite, ensemble, les mêmes compétences au sein d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre³¹. On pourrait raisonnablement étendre les obligations actuelles en vigueur dans les communes d'au moins 9 000 habitants (respect d'un plafond de dépenses électorales, désignation d'un mandataire financier, dépôt d'un compte de campagne, etc.) aux communes d'au moins 2 500 habitants, soit 12 % des communes.

Quoi qu'il en soit, la transparence en matière de comptes de campagne a progressé depuis la décision du Conseil d'État du 27 mars 2015 qui a estimé que « *l'ensemble des documents qui justifient les écritures figurant dans le compte de campagne d'un candidat à l'élection présidentielle et permettent à la CNCCFP de s'assurer de sa régularité* » était communicable. Grâce à cette jurisprudence, de nombreux journalistes ont pu examiner en détail les comptes de campagne et les documents venant à leur appui de plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2017. D'importantes anomalies ont ainsi été mises en lumière.

Comme pour les partis politiques, la loi³² a mieux encadré les prêts consentis par des particuliers pour éviter les dons déguisés. La durée de ce type de prêt est ainsi limitée à cinq ans, étant entendu que le montant total dû par le candidat à des personnes physiques doit être inférieur ou égal à 47,5 % du plafond de remboursement forfaitaire des dépenses de campagne. Surtout, le candidat bénéficiaire du prêt « *adresse chaque année à la CNCCFP un état du remboursement du prêt* ».

³¹ Communauté de communes, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole.

³² Article L52-7-1 du code électoral.

Mais les faiblesses du contrôle des comptes de campagne restent criantes. Outre l'épisode Bygmalion, plusieurs soupçons de sous-facturations ou de surfacturations ont pesé sur les comptes de plusieurs candidats à l'élection présidentielle. La Commission semble dépassée. Interrogé sur une ristourne de 75 % accordée au candidat Macron pour la location d'un théâtre, le président de la CNCCFP, François Logerot, a fait cette réponse lunaire : « *dans le secteur de la communication et de l'événementiel, [...] il n'existe pas véritablement de prix de marché* »³³.

Certes, en théorie, la Commission « *peut recourir à des experts à même d'évaluer les coûts des services et des prestations retracés dans les comptes de campagne et de l'assister dans l'exercice de sa mission de contrôle* »³⁴. Mais comme le relève le sénateur Jacques Genest, cette faculté « *peut présenter des difficultés de disponibilité des experts et de délais d'accomplissement des missions tandis que les crédits disponibles à la CNCCFP peuvent manquer pour financer les prestations. [...] Sans doute faut-il voir dans ce bouquet de considérations les raisons pour lesquelles le recours aux experts semble, depuis l'instauration de sa faculté, n'être utilisé que rarement et sur certains points seulement.* »

Proposition n° 8 :
Fixer des tarifs maxima de remboursement et établir un référentiel des coûts des dépenses de campagne.

Il serait plus utile de fixer des tarifs maxima de remboursement – comme on le fait déjà pour les frais d'impression et d'affichage des documents électoraux (circulaires, bulletins de vote et affiches) – et d'établir un référentiel des coûts des dépenses habituelles de campagne.

Pour l'élection présidentielle, la HATVP propose une veille citoyenne qui consisterait à rendre publiques, à intervalles réguliers, les dépenses engagées par les candidats : « *une telle publication permettrait à la fois de renforcer l'information des citoyens et d'offrir un moyen de contrôler, de manière décentralisée, la réalité de ces dépenses* »³⁵. » C'est une mesure pertinente qui permettrait à tous les citoyens de contrôler le déroulement de l'élection phare de la V^e République. D'autant que, comme le relève Transparency

³³ « Comptes de campagne du candidat Macron : "J'assume les décisions au nom du collègue", déclare François Logerot », France Info, 8 juin 2018.

³⁴ Article L52-14 du code électoral.

³⁵ Proposition n° 13, Renouer la confiance publique, Rapport de la HATVP au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, 7 janvier 2015.

**Proposition n° 9 :
Mettre en place
une veille citoyenne
consistant à rendre
publiques, à
intervalles
réguliers, les
dépenses engagées
par les candidats à
l'élection
présidentielle.**

International France, « ces dernières années, les progrès les plus prometteurs en matière de lutte contre la corruption dans le milieu politique proviennent du contrôle exercé par la société civile, les médias et les électeurs en général, permis et facilité par l'usage des nouvelles technologies³⁶. »

On l'a vu, les partis politiques sont les seules personnes morales autorisées à apporter une aide financière ou en nature à des candidats à une élection...

Cette faculté permet de contourner facilement le plafond des dons des campagnes électorales qui est fixé à 4 600 euros. Un donateur pourra, en effet, contribuer jusqu'à 12 100 euros pour une campagne en faisant deux dons : un de 4 600 euros au candidat et un de 7 500 euros à son parti qui a la possibilité de reverser cette somme au candidat. On voit là une raison de supprimer la possibilité pour les personnes physiques de faire des dons aux partis politiques ou aux candidats à une élection.

Enfin, la CNCCFP est amené à approuver des comptes de campagne sans avoir pu analyser celui des partis qui ont apporté leur soutien. La Commission elle-même formule régulièrement des propositions, comme celle d'avoir accès, pendant le contrôle des comptes de campagne, à la comptabilité des partis soutenant un candidat « afin de pouvoir contrôler la réalité et le coût des prestations qu'ils financent eux-mêmes ou facturent aux mandataires »³⁷.

Dans le même esprit, le député Olivier Marleix propose « de donner à la CNCCFP un accès à la comptabilité des partis politiques pendant la période d'examen des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle. Aujourd'hui, rien ne permet à la CNCCFP de vérifier si les dépenses engagées par un parti dans le cadre de l'élection présidentielle ont été intégrées ou non dans le compte de campagne du candidat concerné. Il s'agirait non pas d'interférer dans la vie des formations politiques, [...] mais d'inscrire dans la loi le principe selon lequel les commissaires aux comptes des partis politiques transmettent à la CNCCFP, au cours de la période d'examen des comptes de campagne des candidats à

³⁶ Rapport « Financement de la vie politique : l'urgence d'une réforme » de Transparency International France, mis en ligne le 10 décembre 2019.

³⁷ Rapport d'activité 2019 de la CNCCFP.

Proposition n° 10 :
Donner à la CNCCFP un accès à la comptabilité des partis politiques soutenant un candidat à une élection pendant la période d'examen des comptes de campagne.

l'élection présidentielle, une attestation retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses liées à l'élection. Cela permettrait à la CNCCFP de confronter le compte de campagne du candidat et la comptabilité du parti pendant la période électorale³⁸. »

Il serait, en effet, logique de contrôler les contributions d'un parti politique à un candidat en même temps que le compte de campagne de ce dernier.

La question de l'adaptation des sanctions mérite aussi d'être posée, notamment pour l'élection présidentielle. Contrairement aux règles en vigueur dans les autres élections, un candidat à la présidentielle qui ne remettrait pas son compte de campagne, qui dépasserait le plafond fixé ou qui verrait son compte de campagne rejeté pour fraude ou manquement grave aux règles de financement des campagnes électorales ne serait pas frappé d'inéligibilité. Dans ces cas de figure, les sanctions seraient limitées à la privation du remboursement de ses dépenses et, le cas échéant, à l'obligation de verser une amende égale au montant du dépassement du plafond. Ainsi, un candidat qui serait élu après avoir notoirement triché pourrait rester président de la République pendant cinq ans !

C'était sans doute pour ne pas porter atteinte à la fonction présidentielle que le Conseil constitutionnel avait validé le compte de campagne du candidat Chirac, en 1995, malgré le dépassement du plafond des dépenses autorisées et le dépôt, la veille du second tour, de sommes en liquide aussi importantes que mystérieuses. « *Je ne me verrais pas rejeter le compte du président élu* », avait d'ailleurs lâché, à l'époque, Etienne Dailly, membre du Conseil constitutionnel³⁹.

Il faut évidemment impérativement empêcher ce piteux repêchage de se reproduire ! La peine d'inéligibilité, qui est la seule qui soit véritablement dissuasive, doit donc s'appliquer à tous les scrutins, surtout celui de l'élection présidentielle. Ainsi, si le candidat élu a triché, il sera contraint de laisser la place à un autre candidat, dès le début de son mandat. Une

Proposition n° 11 :
Instaurer une sanction d'inéligibilité pour les candidats à l'élection présidentielle qui dépasseraient le plafond des dépenses fixé ou qui verraient leur compte de campagne rejeté.

³⁸ Olivier Marleix, Avis sur le projet de loi de finances 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2018.

³⁹ Élodie Guéguen et Sylvain Tronchet, « Présidentielle 1995 : comment le Conseil constitutionnel a validé les comptes de campagne irréguliers de Chirac et Balladur », France Info, 20 octobre 2020.

telle sanction permettrait donc, le cas échéant, de préserver la fonction présidentielle sans avoir à recourir à des manœuvres discutables.

Pour l'ensemble des élections, la CNCCFP peut, comme dans le cadre du contrôle des comptes des partis politiques, transmettre des signalements au parquet. Le sénateur Jacques Genest relève néanmoins « *l'existence d'une sorte de hiatus entre les décisions administratives de la CNCCFP et les suites qu'elle a apparemment réservées sur le plan pénal à ses contrôles. [...] Il existe une autre difficulté tenant aux conditions d'exercice des saisines pénales de la commission, qui paraissent entourer d'une très large capacité d'appréciation de l'opportunité des actions* ». Par exemple, pour l'élection présidentielle, la Commission a approuvé tous les comptes de campagne des candidats mais a adressé, dans le même temps, trois signalements au parquet.

Proposition n° 12 :
Donner la possibilité aux associations anticorruption agréées par le Ministre de la Justice de se constituer partie civile dans les affaires de financement illégal de parti politique ou de campagne électorale.

On pourrait compenser cette « très large capacité d'appréciation » en donnant la possibilité aux associations anticorruption agréées (Anticor, Transparency International France, Sherpa...) de se constituer partie civile dans les affaires de financement illégal de parti politique ou de campagne électorale.

Cette mesure ne serait pas un bouleversement puisque leur agrément leur permet actuellement d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les infractions en vue d'influencer le vote d'un ou plusieurs électeurs⁴⁰. Un tel élargissement de la compétence des associations agréées permettrait, de surcroît, d'éviter que les poursuites en la matière soient exclusivement à la discrétion du parquet.

⁴⁰ Article 2-23 du code de procédure pénale.

Tous les observateurs sont unanimes pour reconnaître la faiblesse des moyens de la CNCCFP qui ne lui permet pas d'être à la hauteur de son importante mission. Ainsi, pour le sénateur Jacques Genest, « *les moyens de la CNCCFP sont globalement insuffisants* ». Le député Olivier Marleix juge « *inadaptés les moyens dont dispose cette commission : ceux-ci sont parfois trop élevés, notamment les années où il n'y a pas de scrutin ou un seul scrutin comme en 2018, mais très insuffisants les années où il y a, comme en 2017, autant de scrutins à la fois – présidentiel, législatif et sénatorial* ».

Proposition n° 13 :
Renforcer les moyens de la CNCCFP soit en augmentant son budget annuel, soit en mutualisant les moyens actuellement déployés pour lutter contre les atteintes à la probité.

Outre une augmentation de son budget (9,7 millions d'euros de crédits de paiement, en 2020), on pourrait envisager de mutualiser les moyens actuellement déployés pour lutter contre les atteintes à la probité. Après le transfert des compétences de la Commission de déontologie de la fonction publique (CDFP) à la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), on pourrait ainsi fusionner la CNCCFP avec un ou plusieurs autres organismes tels que la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP), la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), l'Agence française anticorruption (AFA), la Commission des sondages, etc.

Les députés Raphaël Gauvain et Olivier Marleix avaient, pour leur part, proposé de « *transférer à la HATVP les missions d'appui et de contrôle de l'AFA, afin de créer une grande autorité compétente en matière d'éthique publique et de prévention de la corruption, la Haute Autorité pour la Probité* »⁴¹.

Proposition n° 14 :
Refondre le cadre juridique du financement de la vie politique en actualisant le code électoral.

Il va sans dire que toute réforme du financement de la vie politique devra s'accompagner d'une refonte du cadre juridique actuel. Cette révision de la codification est d'autant plus indispensable que la CNCCFP réclame une « *réécriture raisonnée du code électoral, dans son volet financier* » depuis... 2016⁴² !

⁴¹ Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « loi Sapin 2 », enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2021.

⁴² Rapport d'activité 2016 de la CNCCFP.

Il conviendrait également de s'intéresser aux partis politiques européens. En effet, des partis nationaux qui sont représentés dans au moins un quart des États membres de l'Union européenne peuvent se regrouper pour créer un parti politique européen. Il existe actuellement dix partis de ce type, enregistrés et contrôlés par l'Autorité pour les partis politiques européens.

Ces partis peuvent recevoir un financement du Parlement européen sous la forme d'une contribution annuelle plafonnée à 90 % de leurs dépenses remboursables. Mais, contrairement aux partis français, ils peuvent être financés par des entreprises, avec un plafond de 18 000 euros par donateur et par an. Selon les calculs du Monde, de 2014 à 2018, « *quelque 92 entreprises ont versé 1 034 506 euros à cinq grands partis politiques européens* »⁴³. Parmi les généreux sponsors, on trouve AT&T, Bayer, Syngenta, Walt Disney, Microsoft, UPS, Google, Uber, etc. Cette situation est d'autant moins satisfaisante que les partis politiques européens peuvent participer, y compris financièrement, aux campagnes électorales en vue de l'élection des députés européens, en France⁴⁴ !

Il faudrait évidemment interdire les financements provenant d'entreprises pour mettre fin à toute activité malsaine d'influence.

Proposition n° 15 :
Interdire aux entreprises de financer des partis politiques européens.

⁴³ Maxime Vaudano, « Oui, des multinationales financent bien des partis politiques européens », Le Monde, 10 mars 2019.

⁴⁴ Avis du Conseil d'État n° 397096 du 19 mars 2019.

**15 PROPOSITIONS
DE REFORMES**

1

Adopter une définition légale du parti politique permettant de réserver ce statut aux structures qui concourent effectivement à l'expression du suffrage.

2

Supprimer la possibilité pour les personnes physiques de verser des dons aux partis politiques ou aux candidats aux élections.

3

Réformer le calcul de l'aide publique afin qu'elle prenne en compte toutes les voix obtenues par les candidats de chaque parti (et pas seulement les candidats aux élections législatives) et tous les élus affiliés (et pas seulement les députés et les sénateurs).

4

Confier à la CNCCFP le soin d'agréeer les mandataires financiers (personnes physiques) des partis politiques, comme elle le fait déjà pour les associations de financement.

- 5** Élargir les compétences de la CNCCFP afin, d'une part, de lui permettre de constater qu'un parti a manqué à ses obligations même en l'absence de toute incohérence manifeste et, d'autre part, de lui conférer un pouvoir de contrôle sur les dépenses.

- 6** Confier à la Cour des comptes le soin de certifier les comptes des partis politiques qui bénéficient de l'aide publique.

- 7** Imposer aux candidats aux élections municipales dans les communes d'au moins 2 500 habitants (au lieu de 9 000 habitants actuellement) de déposer un compte de campagne à la CNCCFP.

- 8** Fixer des tarifs maxima de remboursement (comme on le fait déjà pour les frais d'impression et d'affichage des documents électoraux) et établir un référentiel des coûts des dépenses de campagne.

9 Mettre en place une veille citoyenne consistant à rendre publiques, à intervalles réguliers, les dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle.

10 Donner à la CNCCFP un accès à la comptabilité des partis politiques soutenant un candidat à une élection pendant la période d'examen des comptes de campagne.

11 Instaurer une sanction d'inéligibilité pour les candidats à l'élection présidentielle qui dépasseraient le plafond des dépenses fixé ou qui verraient leur compte de campagne rejeté.

12 Donner la possibilité aux associations anticorruption agréées par le Ministère de la Justice de se constituer partie civile dans les affaires de financement illégal de parti politique ou de campagne électorale.

13

Renforcer les moyens de la CNCCFP soit en augmentant son budget annuel, soit en mutualisant les moyens actuellement déployés pour lutter contre les atteintes à la probité.

14

Refondre le cadre juridique du financement de la vie politique en actualisant le code électoral.

15

Interdire aux entreprises de financer des partis politiques européens.