



La transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales

François BADIE, chef du Service central de prévention de la corruption

ONU, Vienne 9 septembre 2014

Introduction

La démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût...

Les partis politiques et les candidats aux élections doivent faire face à maintes dépenses qui ne cessent d'augmenter.

Lois du 11 mars 1988, pour la première fois, relatives au financement de la vie politique.

Depuis 1988, onze autres lois relatives à la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le système français de financement de la vie politique repose sur 3 idées :

- les partis politiques reçoivent une aide de l'État ;
- Les dons des autres personnes morales sont interdits ;
- les candidats aux élections doivent respecter un plafond de dépenses fixé par la loi et peuvent aussi recevoir une aide publique.

I. - Le dispositif actuel, progressivement perfectionné, repose sur quelques principes fondamentaux

- La reconnaissance légale d'un statut juridique aux partis politiques, auxquels la Constitution confie deux missions.
 - Les ressources des partis et des candidats doivent être entourées d'un certain nombre de garanties de transparence.
 - Les dépenses électorales sont plafonnées.
 - Un dispositif d'aide financière aux partis politiques et de prise en charge d'une partie des dépenses de campagne.
 - Les manquements à cette législation exposent leurs auteurs à de sanctions très dissuasives.
 - La mise en œuvre des règles de financement des partis et des campagnes électorales est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.
 - Le patrimoine des élus doit être déclaré en début et en fin de mandat.
-
-

II. – Les dépenses et les recettes des partis politiques

1. – Les dépenses des partis politiques
 2. – Les ressources des partis politiques
 - a) Le financement privé
 - b) Le financement public, pour moitié :
 - à raison de leurs résultats au premier tour des dernières élections législatives
 - aux partis représentés au Parlement, en proportion du nombre de députés
 - c) Les autres formes d'aide publique aux partis politiques.
 - d) De la multiplication des micro-partis à la multiplication des dons.
-
-

III. – *Le financement des campagnes électorales*

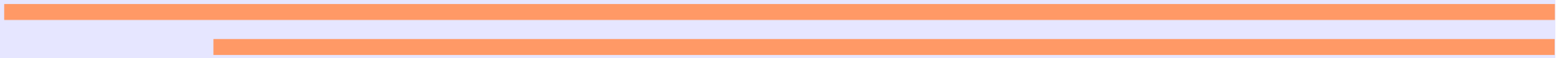
- Le financement privé : dons provenant de personnes physiques ou de partis politiques.
 - Les dépenses de campagne onéreuses sont interdites.
 - Le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants.
 - Tout candidat est tenu de désigner un mandataire qui peut être, selon les cas, une personne physique – mandataire financier – ou une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations.
 - Si leur compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 47,5 % du montant du plafond des dépenses.
-
-

IV. – La transparence du patrimoine des élus

- Une obligation de déclaration de patrimoine, déposée en début, puis en fin de mandat.
 - 8000 personnes assujetties : membres du gouvernement, membres du Parlement, représentants français au Parlement européen, des titulaires de fonctions exécutives locales ou des élus ayant délégation de signature, les collaborateurs de cabinets, les membres des autorités indépendantes, les titulaires d'emploi ou de fonctions à la décision du Gouvernement et nommés en conseil des ministres ainsi que les présidents et directeurs généraux d'un certain nombre de sociétés, entreprises, établissements et organismes sur lesquels l'État exerce un contrôle total ou partiel.
 - Peines principales
 - Peines complémentaires
-
-

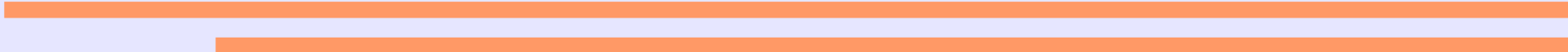
Conclusion :

Un droit appliqué





MERCI DE VOTRE ATTENTION!



La transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales

Intervention de François BADIE, chef du Service central de prévention de la corruption

ONU, Vienne 9 septembre 2014

La démocratie n'a pas de prix, mais elle a un coût... De fait, les partis politiques et les candidats aux élections doivent faire face à maintes dépenses qui ne cessent d'augmenter. Jusqu'en 1988, le financement de ces dépenses n'était pas, en France, encadré par un régime juridique précis. Cette lacune avait favorisé certaines dérives, notamment le financement des partis politiques par des entreprises privées à travers des marchés publics et des pratiques de corruption qui, ont profondément choqué l'opinion publique. Pour mettre fin à ces dérives, le Parlement français a adopté le 11 mars 1988, pour la première fois, une loi organique et une loi ordinaire relatives au financement de la vie politique. Mais ces lois ne sont pas parvenues à mettre un terme à tous les problèmes liés à la transparence de la vie publique. Ce qui a fait que depuis 1988, onze autres lois relatives à la transparence dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales ont été adoptées pour compléter ce dispositif.

Le système français de financement de la vie politique repose sur deux idées :

D'une part, pour garantir la démocratie, **les partis politiques reçoivent une aide de l'État**, qui constitue désormais leur principale source de financement et dépend de leurs résultats aux élections. En contrepartie, les dons des autres personnes morales sont interdits.

D'autre part, afin de garantir l'égalité démocratique, **les candidats aux élections doivent respecter un plafond de dépenses fixé par la loi et peuvent aussi recevoir une aide publique**. Pour en bénéficier, ils doivent retracer l'ensemble de leurs dépenses et recettes dans un compte de campagne, dont la gestion incombe à un mandataire financier qu'ils désignent et qui est présenté par un expert-comptable.

Plan de l'exposé :

I) Le dispositif actuel, progressivement perfectionné, repose sur quelques principes fondamentaux

II) Les dépenses et les recettes des partis politiques

III) Le financement des campagnes électorales

IV) La transparence du patrimoine des élus

I. - Le dispositif actuel, progressivement perfectionné, repose sur quelques principes fondamentaux

1) La reconnaissance légale d'un statut juridique aux partis politiques, auxquels la Constitution confie deux missions :

- concourir à l'expression du suffrage ;

- favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives.

Les partis se plaçant sous ce régime peuvent bénéficier d'un financement public ;

2) Les ressources des partis et des candidats doivent être entourées d'un certain nombre de garanties de transparence, de manière à éviter les financements occultes et les pressions financières susceptibles de compromettre leur indépendance.

Dans cette optique, depuis 1995, les pouvoirs publics ont décidé de couper toute liaison entre l'argent des entreprises et les acteurs de la vie politique – partis et candidats – et d'interdire définitivement aux personnes morales de prendre part au financement de la vie politique ;

3) Les dépenses électorales sont plafonnées, tant pour éviter une surenchère continue dans les dépenses de communication que pour assurer plus d'égalité entre les candidats, indépendamment de leurs ressources personnelles ;

4) pour pallier l'absence de financement militant, traditionnellement modeste en France, l'État met en place **un dispositif d'aide financière aux partis politiques et de prise en charge d'une partie des dépenses de campagne**, en contrepartie du strict respect de la législation ainsi définie ;

5) Les manquements à cette législation exposent leurs auteurs à une série de sanctions très dissuasives (sanctions pénales, sanctions financières et, surtout, peines d'inéligibilité pour les candidats qui ont pour effet d'évincer temporairement de la vie politique ceux qui prennent le risque de la fraude) ;

6) La mise en œuvre des règles de financement des partis et des campagnes électorales est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), sous le contrôle du juge de l'élection (Conseil constitutionnel pour l'élection présidentielle et les élections législatives et juge administratif pour les autres élections) ;

7) Le patrimoine des élus doit être déclaré en début et en fin de mandat, de manière à s'assurer que ceux-ci n'ont pas profité de leurs fonctions pour s'enrichir indûment. Le contrôle est assuré par une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui s'est substituée à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique).

*

II. – Les dépenses et les recettes des partis politiques

1. – Les dépenses des partis politiques

Les partis politiques doivent faire face à des dépenses de toute sorte, notamment :

- la rémunération de permanents ;
- la location de locaux et de permanences ;
- des frais matériels, de secrétariat et d'affranchissement ;
- des frais de publicité et de communication ;
- la rédaction, l'impression et la diffusion de diverses publications (journaux, notes, tracts, *etc.*).

En outre, les partis engagent des sommes considérables au moment des campagnes électorales en soutenant financièrement les candidats issus de leurs rangs.

2. – Les ressources des partis politiques

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l'aide publique de l'État, dont la part est devenue déterminante.

a) Le financement privé

À l'instar de toute association, les partis peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. En pratique, ces contributions des adhérents ne représentent souvent qu'une très faible part des ressources du parti (la cotisation perçue auprès des élus locaux et des parlementaires adhérents est généralement plus élevée, la pratique variant toutefois beaucoup d'un parti à l'autre).

Les partis peuvent disposer d'autres revenus privés, mais dans les limites étroites d'une législation de plus en plus restrictive : ressources provenant d'activités économiques du parti, legs, *etc.*

Entrent également dans cette catégorie les dons des personnes physiques, régis par les lois de 1995. En dépit d'une incitation fiscale, les contributions volontaires des personnes physiques restent traditionnellement faibles. La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique fixe à 7 500 euros par personne physique le montant des dons pouvant être consentis et des cotisations pouvant être versées aux formations politiques. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le plafond annuel des dons des personnes physiques ne s'applique plus ainsi par parti politique mais par donateur.

Depuis 1995, les personnes morales, quelles qu'elles soient (les entreprises notamment), ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni accorder le moindre avantage en nature aux partis politiques.

b) Le financement public

Le financement public des partis politiques a été progressivement encadré par des lois successives promulguées entre 1988 et 2010.

Chaque année, des crédits destinés à être versés aux partis et groupements politiques sont inscrits dans la loi de finances. Leur montant s'élève à environ 76,26 millions d'euros pour 2013 (programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »), répartis entre plus de 40 partis ou groupements. Le projet de loi de finances initiale pour 2014 prévoit quant à lui l'inscription de 68,64 millions d'euros. Cette baisse de l'aide publique de 10 % participe des mesures d'économies proposées dans le domaine du financement des partis politiques.

Ces crédits sont répartis entre les partis politiques :

- **pour moitié à raison de leurs résultats au premier tour des dernières élections législatives** : cette fraction des crédits publics bénéficie aux partis ayant présenté, dans au moins 50 circonscriptions ou dans au moins un département ou une collectivité d'outre-mer, des candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés (disposition ajoutée en 2003 permettant de lutter contre la multiplication des candidatures, celles-ci étant passées de 2 888 au premier tour des élections législatives de 1988 à 8 444 lors du scrutin de 2002). La loi précitée du 11 octobre 2013 a précisé qu'un parlementaire élu dans une circonscription autre qu'ultra-marine ne peut se rattacher à un parti ayant présenté des candidats uniquement outre-mer. Cette première fraction est réduite en cas de méconnaissance des règles favorisant la parité entre hommes et femmes ;

- **pour moitié aux partis représentés au Parlement, en proportion du nombre de députés** : seuls les partis bénéficiant de la première fraction sont éligibles à la seconde.

c) Les autres formes d'aide publique aux partis politiques

En plus des incitations fiscales déjà mentionnées, l'État accorde aux partis, sous différentes formes subsidiaires, des moyens dont la contre-valeur peut être considérée comme un financement indirect :

- les formations politiques représentées par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat, en dehors des campagnes électorales, disposent d'un « droit d'antenne » leur permettant de s'exprimer sur les chaînes publiques de radio et de télévision ;

- l'État accorde aux partis politiques des allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis, par exemple).

d) De la multiplication des micro -partis à la multiplication des dons

Un micro-parti est une forme d'association, plus ou moins proche d'une grande formation politique nationale, formée par des responsables politiques pour leur permettre de construire un appareil politique. Cette pratique est médiatisée depuis quelques années même s'il y a toujours eu des micro-partis politiques qui gravitaient autour des grandes formations. Néanmoins, elle avait dans le passé, une fonction idéologique et de réflexion pour une personnalité politique. A l'instar des partis traditionnels, ils servent de forums d'échange d'idées et de programmes, ce que l'on trouve de moins en moins dans les grands partis. Les grands partis ont tendance à se transformer en machine à fabriquer des candidats pour les

élections, comme aux Etats-Unis. Dans ce contexte, il est utile d'avoir des structures parallèles qui permettent de développer des réflexions comme le font les think tanks. Les micro-partis n'ont pas les mêmes objectifs qu'un parti traditionnel. Ces structures entendent jouer le rôle de "think tank" tout en se prétendant formation politique.

Cependant, on observe que ces structures se sont multipliées depuis une vingtaine d'années. En 1990, on dénombrait 23 partis politiques en France. En 2012, la Commission nationale des comptes de campagne et pour le financement de la vie politique en recensait 378. On peut faire le lien avec la croissance exponentielle du financement de la vie politique française et la régulation du financement des partis politiques.

Ces structures partisanes sont en effet un moyen tout à fait légal de contourner la règle du financement de la vie politique. Nombre d'entre elles ne servent essentiellement qu'à drainer des financements, même si ce n'est pas toujours le cas. Au lieu de ne donner qu'à une seule formation politique, les donateurs versent de l'argent à plusieurs micro-partis, ces financements étant par la suite transférés vers la grande formation politique. Cette astuce permet aux particuliers souhaitant faire un don de multiplier leur donation à une même formation politique.

III. – Le financement des campagnes électorales

Le dispositif en vigueur s'articule autour de plusieurs principes :

- le financement privé prend la forme de dons provenant de personnes physiques ou de partis politiques (les dons des partis ne sont pas plafonnés ; ceux des personnes physiques ne peuvent excéder 4 600 € par élection) ;
- les dépenses de campagne onéreuses sont interdites (publicité télévisée et radiophonique et, dans les six mois précédant l'élection, marketing téléphonique et informatique, publicité par voie de presse, campagnes d'affichage) ;
- le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants. Ainsi, pour les élections législatives, le plafond, fixé en 1993, est de 38 000 € par candidat, majoré de 0,15 € par habitant de la circonscription. Depuis la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, les plafonds sont normalement actualisés chaque année en fonction de l'inflation. La loi de finances initiale pour 2012 et la loi organique du 28 février 2012 ont cependant gelé ces plafonds jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. Pour les élections législatives, par exemple, le plafond applicable est donc celui résultant du décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008 ;
- tout candidat est tenu de désigner un mandataire qui peut être, selon les cas, une personne physique – mandataire financier – ou une association de financement électorale, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations.

Ce mandataire est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et à assurer le paiement des dépenses (les candidats se voyant donc interdire tout maniement direct d'argent).

Il doit établir un compte de campagne récapitulant l'ensemble des ressources et des dépenses imputables à la campagne électorale. À moins que le candidat ait obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, ce compte, certifié par un expert comptable, sera transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; celle-ci approuve, réforme ou rejette le compte de campagne qui lui est ainsi soumis. En cas de rejet du compte, la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l'élu et l'inéligibilité du candidat fautif pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans ;

- si leur compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 47,5 % du montant du plafond des dépenses.

À ce remboursement forfaitaire des candidats, s'ajoutent diverses dépenses directement prises en charge par l'État : impression des bulletins de vote, des circulaires, des frais d'affichage réglementaire exposés par les candidats, *etc.*

*

IV. – La transparence du patrimoine des élus

Outre le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un des objectifs du législateur en 1988 était d'assurer la transparence du patrimoine des élus, de manière à éviter qu'ils ne puissent profiter de leurs fonctions électives pour s'enrichir indûment.

À cet effet il a été institué une obligation de déclaration de patrimoine, déposée en début puis en fin de mandat.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, cette obligation déclarative ne concerne pas que des élus puisqu'y sont soumis les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, les représentants français au Parlement européen, des titulaires de fonctions exécutives locales ou des élus ayant délégation de signature, les collaborateurs de cabinets, les membres des autorités indépendantes, les titulaires d'emploi ou de fonctions à la décision du Gouvernement et nommés en conseil des ministres ainsi que les présidents et directeurs généraux d'un certain nombre de sociétés, entreprises, établissements et organismes sur lesquels l'État exerce un contrôle total ou partiel.

En application de ce même texte, les mêmes personnes exerçant ces fonctions ou mandats doivent établir une déclaration d'intérêts ou, pour les membres du Parlement, une déclaration d'intérêts et d'activité.

Aux termes de la loi précitée du 11 octobre 2013, la réception, la vérification, le contrôle et la publicité de ces déclarations n'incombent plus à la Commission pour la transparence financière de la vie politique mais à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique que ce texte institue.

Des sanctions pénales sont prévues à l'encontre des personnes omettant sciemment de déclarer une part substantielle de leur patrimoine ou en fournissant une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de leur déclaration. La loi du 11 octobre 2013 précitée a renforcé ce dispositif en prévoyant une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende à l'encontre des personnes entrant dans son champ d'application en cas : de non-dépôt de la déclaration de patrimoine ou de la déclaration d'intérêts ; de déclaration omettant une partie substantielle du patrimoine ou des intérêts ; de transmission d'une évaluation mensongère du patrimoine.

Pour ces mêmes infractions, la loi prévoit également des peines complémentaires : l'interdiction des droits civiques ; l'interdiction d'exercer une fonction publique.

Conclusion :

On voit donc que la France a mis en place, et n'a cessé de renforcer, sa législation de contrôle des finances des partis politiques et des campagnes politiques.

Cette législation est, c'est important de bien le souligner, effectivement appliquée. Ainsi des élections politiques sont périodiquement invalidées et des hommes politiques sont condamnés par les tribunaux pour violation de ces législations.

On peut relever également le rejet par le Conseil constitutionnel du compte de campagne du candidat arrivé deuxième lors de l'élection présidentielle de 2012, ce qui a conduit son parti politique à se voir refuser le remboursement par l'Etat de 11 millions d'euros.

Pourtant, le SCPC s'émeut périodiquement et, en dernier lieu dans son rapport adressé au Premier ministre en juin dernier, des risques de corruption dans le secteur des marchés publics locaux qui sont souvent en relation avec la question du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Annexe

Le régime actuel du financement de la vie politique résulte des lois suivantes :

- *loi organique et loi ordinaire du 11 mars 1988* relatives au financement de la vie politique ;
- *loi du 15 janvier 1990* relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ;
- *loi du 29 janvier 1993* relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques ;
- *loi du 19 janvier 1995* relative au financement de la vie politique ;
- *loi organique du 20 janvier 1995* relative au financement de la campagne en vue de l'élection du Président de la République ;
- *loi du 8 février 1995* relative à la déclaration du patrimoine des membres du Gouvernement et des titulaires de certaines fonctions ;
- *loi du 29 janvier 1996* prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire ;
- *loi du 6 juin 2000* tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives ;
- *loi du 10 juillet 2000* relative à l'élection des sénateurs ;
- *loi organique du 5 février 2001* modifiant la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel
- *loi du 11 avril 2003* (dispositions relatives au financement des partis politiques) et ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplification administrative en matière électorale
- *loi organique du 5 avril 2006* (élection présidentielle).
- *loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013* relatives à la transparence de la vie publique