

FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

L'URGENCE D'UNE RÉFORME



TRANSPARENCY INTERNATIONAL FRANCE

est la section française de Transparency International, la principale organisation de la société civile qui se consacre à la transparence et à l'intégrité de la vie publique et économique. A travers l'action de plus d'une centaine de sections affiliées réparties dans le monde, ainsi que de son secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, Transparency International sensibilise l'opinion aux ravages de la corruption et travaille de concert avec les décideurs publics, le secteur privé et la société civile dans le but de la combattre.

Transparency International France

14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org

Nous tenons à remercier chaleureusement pour leurs contributions et relectures: Jean-Jacques Augier, Jean-Pierre Blanc, Thomas Clay, Romain Colas, Liene Gatere, Steeve Goodrich, Pierre Januel, Anne Levade, Jean-Christophe Ménard, Vincent Michelot, Eric Phélippeau, Cécile Poitevin, François-Xavier Poussiere, Jean-Yves Queneudec et Jean Bouquot, Romain Rambaud, Bastien Recher, ainsi que l'ensemble du conseil d'administration et de l'équipe de Transparency International France.

Auteur: Elsa Fourcraut
Editeur: Transparency International France
Conception graphique: Aude Grattery

ISBN: 978-2-9557899-7-1

© 2019 Transparency International France. Tous droits réservés



SOMMAIRE

Résumé	01
---------------	-----------

Synthèse des propositions et recommandations	03
---	-----------

POURQUOI LE SYSTÈME ACTUEL DE CONTRÔLE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE DOIT-IL ÉVOLUER ?	05
--	-----------

CINQ LEVIERS POUR RÉGULER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE	06
--	----

LE CADRE FRANÇAIS, DES FONDAMENTAUX SOLIDES, MAIS QUI ONT TROP PÉU ÉVOLUÉ DEPUIS LES ANNÉES 1990	08
--	----

LES MAILLONS FAIBLES DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE	12
---	----

- L'élection présidentielle : depuis vingt-cinq ans, trois élections présidentielles soupçonnées de graves irrégularités	12
--	----

- Les partis politiques	14
-------------------------	----

COMMENT RÉFORMER ?	19
---------------------------	-----------

UNE PRIORITÉ : INSTAURER UN CONTRÔLE CONTINU DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES COMPTES DES PARTIS EN PÉRIODE DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE	20
--	----

- Instaurer un contrôle continu	20
---------------------------------	----

- Inclure les partis dans le périmètre de contrôle	23
--	----

- Rénover la CNCCFP et renforcer ses moyens	24
---	----

AU-DELÀ DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, NOS RECOMMANDATIONS POUR RÉNOVER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE	34
---	----

- Améliorer la transparence des partis politiques	34
---	----

- Améliorer la transparence du financement de la vie politique au niveau local	34
--	----

- Renforcer les sanctions en cas de manquement	35
--	----

Bibliographie	37
----------------------	-----------

ANNEXE 1 Questions-réponses	28
------------------------------------	-----------

La faisabilité de la recommandation sur le contrôle continu des comptes de campagne présidentielle

ANNEXE 2 Chronologie	38
-----------------------------	-----------

L'encadrement du financement de la vie politique en France

ANNEXE 3 À l'étranger	40
------------------------------	-----------

RÉSUMÉ

La démocratie a besoin pour exister d'être incarnée par des acteurs –élus, partis, citoyens– et doit disposer des moyens nécessaires à sa vitalité. L'encadrement du financement de la vie politique doit donc répondre à un équilibre complexe, entre protection des libertés politiques et du pluralisme, égalité des citoyens devant l'élection, et prévention de toute forme de corruption.

Le cadre français : une solidité en trompe l'œil ?

Sur le papier, la France dispose d'une des législations les plus avancées au monde : les dépenses et les recettes des candidats à une élection sont contrôlées, les dons aux partis et aux campagnes sont plafonnés, les dons des personnes morales sont interdits, et un système de financement public existe.

Comment expliquer alors que, malgré ces fondamentaux en apparence solides, les comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle de 2017 aient fait l'objet de controverses, certaines débouchant sur des poursuites judiciaires, alors que la Commission Nationale des Comptes de Campagne et du Financement de la Vie Politique (CNCCFP) avait pourtant validé en janvier 2018 l'ensemble des comptes de campagne ? Que révèlent ces débats plus ou moins brûlants, qui interviennent jusqu'à plus d'un an après l'élection présidentielle ? Ils traduisent avant toute chose un profond déficit de confiance envers le système actuel de contrôle du financement de la vie politique, et plus spécifiquement de confiance dans le financement des campagnes présidentielles.

Confiance dégradée

Cette confiance dégradée ne vient pas de nulle part : sur les vingt-cinq dernières années, pas moins de trois campagnes présidentielles –1995, 2007, 2012– sont entachées de soupçons de très graves irrégularités, découvertes non par les autorités de contrôle mais grâce à l'action

des lanceurs d'alerte, des journalistes d'investigation et de la société civile. En l'état actuel du droit, la CNCCFP ne dispose pas des moyens juridiques, techniques et humains et des pouvoirs d'investigation suffisants pour détecter l'ampleur des éventuelles irrégularités qui entacheraient tel ou tel compte de campagne ou de parti. Les polémiques autour des comptes de 2017 tendent à confirmer ce diagnostic posé de longue date. Or, si une élection municipale ou législative peut être annulée en cas de rejet des comptes du candidat élu, tel n'est pas le cas de l'élection présidentielle. Première par sa nature et par sa finalité, l'élection présidentielle se doit d'être irréprochable.

Ces controverses illustrent également la portée des décisions successives de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA) et du Conseil d'Etat, qui ont reconnu progressivement à la presse et à tout citoyen un droit d'accès aux comptes de campagne et aux comptes des partis, incluant toutes les pièces liées au travail d'instruction de la CNCCFP. La campagne de 2017 est la première élection présidentielle pour laquelle la presse aura pu éplucher a posteriori l'ensemble des comptes des candidats, y compris les échanges entre le candidat et la CNCCFP, dans les mois suivants la validation des comptes au Journal Officiel. Cette transparence de fait n'a pas été sanctuarisée dans la loi et le système n'a pas été réformé pour s'adapter au mieux à cette nouvelle donne.

Au-delà de la campagne présidentielle, c'est plus généralement la question du financement des partis politiques qui fait débat. Il existe aujourd'hui plus de 500 partis et micro-partis en France. Ceux-ci bénéficient, à des échelles variées, de ressources publiques mais la CNCCFP ne dispose que d'un accès limité à leurs comptes.

En bref, il devient urgent de réformer le cadre actuel pour en combler les lacunes

D'aucuns auraient pu penser que l'affaire Bygmalion ou les controverses sur le financement de la campagne de 2017 auraient entraîné une surenchère de propositions politiques. C'est

l'inverse qui s'est produit : attaqués sur leurs comptes de campagne, les anciens candidats ont adopté une stratégie plutôt défensive, sans réelles critiques à l'égard du système actuel et de la manière dont il pourrait être réformé.

Paradoxal ? Il est vrai que, parfois, les scandales politico-financiers provoquent des électrochocs salutaires qui permettent, in fine, de faire progresser les règles et les pratiques. Parfois, c'est l'inverse. Les pouvoirs publics peinent à tirer toutes les leçons de certaines affaires. Le cas Bygmalion en est un exemple emblématique. Ainsi, si Transparency International France a dressé fin 2016 un bilan globalement positif du quinquennat de François Hollande en matière de transparence et d'intégrité de la vie publique, le financement de la vie politique faisait partie des ombres au tableau : sur ce sujet, les avancées enregistrées en cinq ans n'étaient pas à la hauteur des enjeux.

Instaurer un contrôle continu des comptes de campagne présidentielle

Notre principale recommandation vise à réformer substantiellement les modalités de contrôle des comptes de campagne présidentielle : au contrôle a posteriori et essentiellement sur pièce, qui est la règle actuelle, nous proposons d'ajouter un contrôle qui démarrerait pendant la campagne, en amont de l'élection. Si une fraude ou un soupçon de flux financier illicite était détecté pendant la campagne, la CNCCFP, dotée de nouveaux pouvoirs et de nouvelles prérogatives, disposerait d'outils gradués (rappel à la loi, avertissement, transmission au parquet), avec possibilité de rendre publics les avertissements émis.

Un tel système constituerait un puissant garde-fou, la menace de publicité des avertissements ayant pour objectif d'inciter les candidats à se montrer vertueux. Cela leur permettrait également de corriger les erreurs de bonne foi commises pendant la campagne et d'éviter ainsi d'être critiqués a posteriori. Enfin, la phase de contrôle post-élection (détermination de l'assiette du remboursement public notamment) en serait facilitée.

Il ne s'agit pas d'une mesure d'ajustement, mais d'une réforme structurante qui doit être anticipée. Elle suppose de rénover la Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CNCCFP) : créée dans les années 1990, celle-ci n'est pas suffisamment armée aujourd'hui pour se poser comme garant de la sincérité du financement politique.

Pour espérer qu'une réforme ambitieuse du financement de la vie politique aboutisse d'ici la fin du quinquennat, elle doit être mise en chantier sans attendre. Au-delà de l'indispensable volontarisme politique, instaurer une transparence des comptes de campagne nécessite notamment des développements informatiques à étaler sur plusieurs mois, qui ne s'improvisent pas.

Emmanuel Macron a prévu, dans son programme, de réformer le financement public des partis politiques¹. La concrétisation de cette promesse de campagne implique que soient créés le véhicule législatif et l'espace politique nécessaires à une réforme en profondeur du contrôle des comptes de campagne.

1. « Nous modulerons le financement des partis politiques en fonction du renouvellement des candidats investis par le parti. », extrait du programme d'Emmanuel Macron pendant la campagne de 2017. <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/vie-politique-et-vie-publique>

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

Instaurer un contrôle continu des comptes de campagne et des comptes des partis en période de campagne présidentielle

- ▶ Instaurer un contrôle continu en période de campagne présidentielle
- ▶ Inclure les partis dans le périmètre du contrôle

Rénover la CNCCFP et renforcer ses moyens

Améliorer la transparence des partis politiques

- ▶ Créer un registre des partis actifs
- ▶ Pour les partis bénéficiant de financement public :
 - Envisager la publication d'une liste annuelle des principaux fournisseurs de chacun des partis et groupements politiques
 - Leur offrir la possibilité de faire certifier leurs comptes par la Cour des Comptes
- ▶ Encourager les partis politiques à faire la transparence sur leurs comptes sur une base volontaire.
- ▶ Mieux encadrer les associations changeant de statut pour devenir des partis, afin de garantir que le financement de l'association était conforme aux règles de financement des partis (et à défaut prévoir une dévolution).

Améliorer la transparence du financement de la vie politique au niveau local

- ▶ Envisager de rendre obligatoire la désignation par les candidats d'un mandataire financier dans les communes de 1000 à 9000 habitants.
- ▶ Renforcer la transparence des dépenses de formation des élus locaux, afin de s'assurer que celles-ci ne constituent pas un moyen de contourner les règles relatives au financement politique.

Renforcer les sanctions en cas de manquement

- ▶ Porter à dix ans la durée de l'inéligibilité sanctionnant un candidat n'ayant pas respecté une obligation substantielle de la législation sur le financement des campagnes électorales.
- ▶ Permettre aux associations anticorruption de se porter partie civile dans les procès liés au financement de la vie politique.



POURQUOI LE SYSTÈME ACTUEL

DE CONTRÔLE
DU FINANCEMENT
DE LA VIE POLITIQUE

DOIT-IL ÉVOLUER ?



1.

CINQ LEVIERS POUR RÉGULER
LE FINANCEMENT DE LA VIE
POLITIQUE

2.

LE CADRE FRANÇAIS,
DES FONDAMENTAUX
SOLIDES, MAIS QUI ONT TROP
PEU ÉVOLUÉ DEPUIS LES
ANNÉES 1990

3.

LES MAILLONS FAIBLES
DU FINANCEMENT DE LA
VIE POLITIQUE FRANÇAISE

1 CINQ LEVIERS POUR RÉGULER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

La plupart des pays européens se sont dotés d'un cadre réglementaire répondant au risque de corruption dans le financement des campagnes électorales et des partis politiques à partir des années 1960 et jusqu'aux années 1990. Si les systèmes de contrôle du financement politique varient considérablement d'un pays à l'autre, en fonction des systèmes politiques et des traditions juridiques, les travaux de l'ONG américaine Global Integrity Forum² et du centre de recherche suédois IDEA³ permettent de dégager au moins **quatre grandes observations générales** :

Aucun pays n'échappe aux scandales liés au financement de la vie politique. Les rapports entre argent et politique constituent partout dans le monde une zone à risque en matière de corruption.

Partout dans le monde, les partis politiques sont parmi les institutions pour lesquelles la perception de la corruption est la plus dégradée⁴. A l'heure où la démocratie est remise en cause et où les populismes progressent, rétablir la confiance dans les acteurs du jeu démocratique doit devenir une priorité.

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 technologies.

2. <https://data.moneypoliticalstransparency.org>

3. Cette ONG basée à Stockholm fournit la plus vaste base de données sur le financement politique dans le monde. En 2015, elle a notamment publié un rapport très dense sur l'état de la corruption politique dans le monde, avec une analyse région par région, qui fait référence. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>

4. Global Corruption Barometer 2013, Transparency International : <https://www.transparency.org/gcb2013>

Il existe cinq grands leviers pour réguler le financement de la vie politique (cumulables et combinables)⁵ :

1. **Instaurer des plafonds sur les dépenses des candidats en campagne.** L'enjeu est de favoriser l'équité d'accès aux cercles de pouvoir, l'argent ne devant pas être un facteur prépondérant.
2. **Encadrer les ressources des partis et des campagnes :** interdiction de certains flux financiers (financement par des organismes étrangers ou par des entreprises par exemple), plafonnement des dons. L'objectif est de limiter les conflits d'intérêts et la capture d'une élection par des intérêts privés.
3. **Mettre en place un financement public (ou le plus souvent partiellement public) des campagnes et des partis politiques.** Le financement public permet de prévenir la dépendance de la sphère politique vis-à-vis des intérêts privés, tout en favorisant une plus grande équité entre les candidats. Tout financement public se doit d'être associé à des règles strictes sur le financement de la vie politique, pour éviter tout détournement de fonds.
4. **Assurer la transparence des ressources et des dépenses.** L'enjeu de la transparence est double : sur le plan des principes, il s'agit de rendre les candidats et les partis redevables devant leurs électeurs, leurs membres, et devant le contribuable dans les pays disposant d'un système de financement public. Idéalement, cette transparence doit prendre la forme d'une transmission des données financières des candidats et des partis à une autorité indépendante, accompagnée de la mise à disposition du grand public de ces données au format open data. Les pays les plus en avance sur la transparence sont généralement des pays où l'encadrement réglementaire est moins strict qu'en France. Aux Etats-Unis par exemple, la transparence va très loin mais constitue le principal mode de régulation : le financement public est minime par rapport aux sommes engagées, les dépenses ne sont pas plafonnées et les ressources des candidats font très largement appels aux contributions des personnes morales, qui sont très peu plafonnées.
5. **Garantir des contrôles de qualité par une autorité réellement indépendante,** dotée de moyens suffisants et d'un pouvoir d'investigation et de sanction, allant au-delà des contrôles purement formels.

5. Pour en savoir plus se référer au « topic guide » mis à disposition par le secrétariat international de Transparency International (2014). https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Political_corruption_topic_guide_2015.pdf

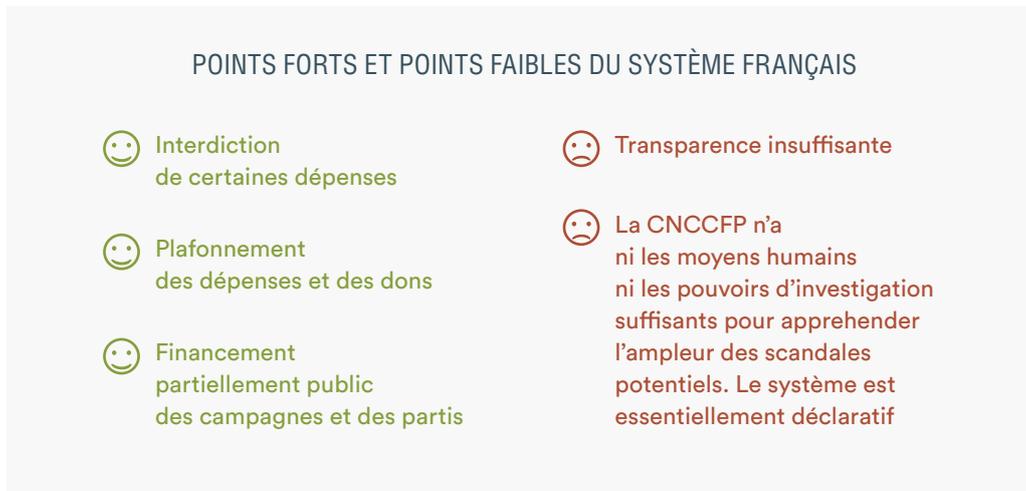
2 LE CADRE FRANÇAIS, DES FONDEMENTS SOLIDES, MAIS QUI ONT TROP PEU ÉVOLUÉ DEPUIS LES ANNÉES 1990

Si l'on devait résumer le système français, celui-ci repose sur une part prépondérante des ressources publiques dans le financement de la vie politique, en contrepartie d'importantes obligations comptables assorties d'un contrôle administratif opéré par une autorité indépendante (la CNCCFP), d'un contrôle des ressources, et d'une interdiction de certaines sources de financement (contributions d'Etats étrangers ou de personnes morales notamment)⁶ et de certaines dépenses (publicité dans les médias par

exemple), et d'un plafonnement des dons⁷ et des dépenses électorales⁸.

Au regard des cinq leviers décrits ci-dessus, la France se situe au niveau des meilleures pratiques internationales sur les trois premiers, même si des approfondissements sont encore souhaitables. Elle rejoint sur ce plan une situation observée dans la majorité des pays d'Europe de l'Ouest⁹.

C'est donc sur les deux derniers leviers qu'il faut agir prioritairement : qualité des contrôles et transparence.



6. La loi interdit ainsi les dons et contributions de personnes morales « sous quelque forme que ce soit », qu'il s'agisse du financement des partis politiques ou des campagnes électorales. Sont notamment spécifiquement interdits les dons et la fourniture de services ou d'avantages directs ou indirects à un prix inférieur à ceux habituellement pratiqués (article 11-4 de la loi du 11 mars 1988). Seuls les partis politiques de droit français et les banques dont le siège est basé dans l'Union européenne peuvent consentir des prêts à des partis politiques. Il est donc strictement interdit à un parti ou à un candidat à une élection de se financer auprès d'une entreprise, d'une association, d'un syndicat, d'un Etat étranger, ou même d'un parti politique basé en dehors du territoire français. Les personnes physiques peuvent consentir des prêts aux partis et aux candidats en campagne (à l'exception de la campagne présidentielle) pour une durée maximale de cinq ans, à condition que ces prêts ne soient pas effectués à titre habituel. Les modalités de ces prêts sont encadrées par la loi et par un décret, afin d'éviter que ceux-ci ne soient des dons déguisés. En particulier, les partis doivent communiquer à la CNCCFP une copie des contrats de prêts et un état du remboursement des prêts consentis.

7. Les dons de personnes physiques sont plafonnés. Les personnes physiques de nationalité française ou résidant en France peuvent verser des dons à un ou plusieurs partis politiques, dans la limite de 7500€ annuels (cotisations en tant qu'adhérent incluses). Les cotisations versées par les élus ne sont toutefois pas comprises dans ce plafond. Les partis sont tenus de transmettre chaque année à la CNCCFP la liste de leurs donateurs, et les dons en argent liquide sont interdits au-delà de 150€. Toute personne ayant versé un don ou consenti un prêt en méconnaissance des dispositions du code électoral (en versant plus de 7500€ de dons par an à différents partis politiques par exemple) s'expose à une amende de 45000€ et trois ans d'emprisonnement. Le parti politique peut quant à lui perdre son agrément auprès de la CNCCFP (et donc l'accès au financement public).

8. Pour la campagne présidentielle de 2012 et 2017, le plafond est fixé à 16,8 millions d'euros pour les candidats au premier tour de l'élection présidentielle et à 22,5 millions pour les candidats présents au second tour.

9. IDEA, 2015

LE FINANCEMENT PUBLIC DE LA VIE POLITIQUE EN FRANCE:

En France, le financement public finance une partie du budget des partis et des campagnes électorales¹⁰.

1. Une part du budget général de l'Etat est allouée chaque année au financement des partis, répartie en deux fractions (articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988):
 - Une première tranche destinée aux partis ayant obtenu aux élections législatives plus de 1% des suffrages dans au moins cinquante circonscriptions (et aux partis ultra-marins ayant obtenu plus de 1% des suffrages dans les circonscriptions ultra-marines où ils présentaient des candidats). Les candidats à la députation doivent déclarer un parti de rattachement en déposant leur déclaration de candidature auprès du Ministère de l'Intérieur, et les partis déposent également une liste des candidats qu'ils présentent. Le montant alloué aux partis éligible est diminué lorsque les partis ne respectent pas la parité.
 - Une deuxième tranche destinée aux partis éligibles à la première tranche et représentés au Parlement¹¹.
2. Les dépenses engagées par un candidat à une élection lui sont remboursées par l'Etat à hauteur de 47,5%, dès lors qu'il réunit au moins 5% des suffrages. En dessous de 5% des suffrages, ce taux chute à 4,75%. Les dépenses de la « campagne officielle » sont toutefois remboursées intégralement, indépendamment du score obtenu¹².
3. Les dons et cotisations des particuliers à un parti ou un compte de campagne ouvrent droit à une réduction fiscale de 66%, dans la limite de 20% du revenu imposable (°3 de l'article 200 du code général des impôts).

Ce financement public des partis n'est pas sans conséquence. En particulier, les finances des partis politiques sont soumises à des « chocs financiers » en cas de défaite électorale. En outre, afin de bénéficier de la première fraction, les partis présentent massivement des « candidats fantômes » n'engageant aucune dépense¹³, un phénomène qui concernait 42% des candidats (3308 personnes)¹⁴ aux législatives de 2017. Le système favorise néanmoins une certaine vitalité démocratique, et les sociétés civiles des pays qui en sont dépourvus – en Europe de l'Est notamment – demandent généralement à bénéficier d'un tel système de financement public. En outre, grâce au plafonnement des dépenses, corollaire du financement public, la France a dépensé cinq fois moins d'argent par habitant en 2017 pour la campagne présidentielle par rapport à l'élection américaine de 2016¹⁵.

10. On pourrait compléter cette liste par les indemnités des élus et les moyens qui leur sont alloués. Selon les chercheurs Abel François et Eric Phélippeau, les indemnités des élus constituent la première forme de financement public (64% des aides publiques). Ces moyens alloués aux élus aident en pratique les élus à se doter de cadres mais ne doivent toutefois pas servir, ni directement ni indirectement, au financement des campagnes électorales ou des partis politiques. Il existe une abondante jurisprudence à ce sujet, et la loi du 11 octobre 2013 est venue sanctuariser le fait qu'il était interdit pour un parlementaire d'utiliser ses indemnités de frais de mandat ou autres avantages (collaborateurs parlementaires par exemple) à des fins de financement électoral (article L52-8-1 du code électoral).

11. Le site integritywatch.fr, développé par Transparency International France, permet de visualiser les partis de rattachement des parlementaires, qui diffèrent parfois des groupes parlementaires auxquels ils appartiennent. Chaque parlementaire ne peut déclarer qu'un seul parti de rattachement et, depuis 2013, seuls les parlementaires ultra-marins peuvent être rattachés à un parti ultra-marin. Notons toutefois que la liste des rattachements des candidats aux législatives, base de calcul du financement public n'a jamais été rendu publique ; la presse a révélé des anomalies (voir Mediapart, « Législatives 2017 : des entourloupes dans le financement public des partis » - <https://www.mediapart.fr/journal/france/291118/legislatives-2017-des-entourloupes-dans-le-financement-public-des-partis>

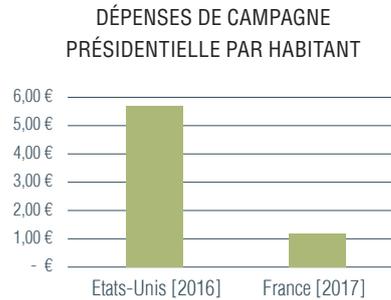
12. Les dépenses rattachées à la campagne officielle (affiches électorales collées sur les panneaux électoraux, professions de foi, bulletins de vote...) sont toutefois prises en charge par l'Etat quel que soit le résultat électoral obtenu. Ces dépenses peuvent également constituer une zone d'ombre : voir Médiacités, « Le contribuable, grand perdant des élections européennes », 23 mai 2019.

13. François et Phélippeau, Ibid.

14. Source : CNCCFP

15. L'enveloppe allouée au financement public des partis politiques, votée chaque année en loi de finances, a d'ailleurs tendance à diminuer : 80 millions d'euros en 2000 contre moins de 70 millions aujourd'hui.

► Si les règles d’attribution du financement public méritent certainement d’évoluer pour mieux tenir compte des évolutions du jeu politique et assurer une meilleure équité, comme le proposent à juste titre certains observateurs¹⁶, le principe d’un financement public ne doit pas être remis en cause.



Source : CNCCFP / Center for Responsive Politics
(taux de change retenu : 1 USD = 0,8 EUR)

TRANSPARENCE ET DROIT D’ACCÈS AUX COMPTES DE CAMPAGNE ET AUX DES COMPTES DES PARTIS

Depuis 1992, la Commission d’Accès aux Documents Administratifs (CADA) reconnaît le principe selon lequel les documents produits ou reçus par la CNCCFP constituent des documents administratifs, qui sont à ce titre communicables au public¹⁷. Jusqu’en 2015, le niveau de transparence était toutefois assez limité¹⁸.

En mars 2015, suite à un recours engagé par Mediapart, le Conseil d’Etat a rendu un arrêt important pour la transparence du financement de la vie politique : tout citoyen peut désormais demander à consulter a posteriori les comptes déposés par les candidats ainsi que les comptes de campagne, y compris l’ensemble des documents d’instruction. En mars 2016, Mediapart a obtenu également que lui soient communiquées les copies des contrats d’emprunts bancaires russes du Front National¹⁹.

16. La question de l’équité des règles du financement public n’est pas traitée en tant que telle dans ce rapport consacré à la prévention de la corruption et des scandales politico-financiers entourant les campagnes et le financement des partis politiques. Sur ce sujet, on pourrait toutefois citer, en particulier, les travaux de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique (dite « *commission Jospin* ») qui formule des propositions visant à « *définir des règles de financement plus juste* » pour l’élection présidentielle (rapport de la commission, novembre 2012). Lors des débats relatifs à la loi pour la confiance dans la vie politique de Juillet-Août 2017, les parlementaires ont débattu de l’opportunité de créer une « banque de la démocratie », qui n’a finalement jamais vu le jour. L’économiste Julia Cagé a également formulé des propositions sur ce terrain, mettant en avant les conséquences du système actuel en matière de distorsions de la représentation politique (« Le Prix de la Démocratie », Fayard, août 2018 / www.leprixdelademocratie.fr).

17. CADA, conseil n°19920669 du 19 mars 1992

18. Comme le souligne à très juste titre le professeur de droit électoral Romain Rambaud : « *en pratique, la lecture d’une décision de la CNCCFP et la consultation d’un compte de campagne n’apprennent que peu de choses. Après une fiche officielle désignant le candidat et faisant la synthèse du compte, et une page d’identification du mandataire financier, on trouve un bilan comptable très simple, un état des recettes et des dépenses sur deux pages. Suivent de nombreuses pièces justificatives, à savoir des photocopies de tickets de carte bleue, des factures, des bons de commande, des contrats, etc., mais il est très difficile de savoir ce qui s’est passé concrètement pendant la campagne et si les comptes en question sont sincères. Tout repose donc sur le travail d’instruction réalisé par la CNCCFP, qui se réalisait jusqu’ici dans le secret, celle-ci refusant de transmettre ses documents : lettres et échanges entre les rapporteurs de la commission et les candidats, pré-rapports, etc.* » - Romain Rambaud, « Note sous Conseil D’Etat, Assemblée, 27 mars 2015, CNCCFP c/ Mediapart, n°382083, au Lebon », AJDA 2015, 660.

19. “Emprunts russes du FN : la justice ordonne la communication des contrats à Mediapart”, Marine Turchi, Mediapart, 18 mai 2018. <https://blogs.mediapart.fr/marine-turchi/blog/180518/emprunts-russes-du-fn-la-justice-ordonne-la-communication-des-contrats-mediapart>

La transparence existe donc de jure, mais elle repose sur un fondement jurisprudentiel et non réglementaire. Cette situation pose plusieurs problèmes :

- Une transparence a posteriori, en dehors du contrôle du juge électoral : les journalistes et les citoyens ont accès aux documents des comptes de campagne plusieurs mois après que les décisions de la CNCCFP aient été rendues, et alors que celles-ci ne sont pas susceptibles de recours. En conséquence, plusieurs médias ont de facto révisé les contrôles effectués par la Commission et parfois remis en cause la pertinence de ses décisions – sur les dons de personne morale par exemple -, sans que ceci ne puisse faire l'objet d'un droit de réponse organisé des candidats, ni d'un recours administratif. De plus, l'issue des recours devant le juge pénal est incertaine. Il existe donc un décalage entre le rythme des opérations de contrôle et le tempo médiatique, générateur de beaucoup de confusion. L'année 2018 est emblématique de ce phénomène.
- Cette nouvelle configuration entraîne une surcharge de travail pour la CNCCFP. En 2018, celle-ci a dû faire face à près de quinze demandes de communication de documents par semaine en moyenne²⁰. Les moyens de la CNCCFP n'ont pas été renforcés pour tenir compte de cette nouvelle donne.
- Les conditions pratiques dans lesquelles est organisé l'accès aux documents de campagne ne sont pas encadrées par la loi et n'ont pas fait l'objet d'un débat public préalable. C'est à la CNCCFP qu'il appartient, avec les contraintes de moyens très fortes exposées ci-dessus, d'organiser la communication des documents. Aujourd'hui, tout citoyen qui souhaite accéder à des comptes de campagne ou aux comptes des partis doit prendre rendez-vous auprès de la CNCCFP, qui traite les demandes dans l'ordre chronologique. Ainsi, en 2018, les comptes de campagne de Jean-Luc Mélenchon ont été rendus accessibles avant ceux d'autres candidats, laissant planer l'idée que les candidats ne sont pas traités sur un même plan d'égalité²¹. L'accès aux comptes supposant par ailleurs de prendre rendez-vous, cela entraîne une longue liste d'attente, et un temps limité dans les locaux de la CNCCFP pour examiner les documents.

20. Rapport 2018 de la CNCCFP.

21. "D'un seul coup, 35 médias ont demandé les comptes de Mélenchon – Le contrôle des comptes de campagne et sa médiatisation en débat", Arrêt sur Images, 22 juin 2018.

3 LES MAILLONS FAIBLES DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE

A. L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE : DEPUIS VINGT-CINQ ANS, TROIS ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES SOUPÇONNÉES DE GRAVES IRRÉGULARITÉS

Dans le système politique français, l'élection présidentielle est régie par des règles en partie dérogatoires au droit commun électoral²².

Pour les élections législatives et les élections locales, le système est certainement perfectible mais fonctionne globalement : lorsqu'un candidat élu voit ses comptes invalidés, une élection partielle peut être organisée si l'inéligibilité est prononcée. Par ailleurs, contrairement à l'élection présidentielle où les dépenses sont engagées partout sur le territoire, l'échelle des autres élections est plus petite²³, ce qui facilite les contrôles. Enfin, les candidats adverses peuvent entamer des recours pour contester la validité de l'élection et/ou des comptes de campagne du candidat élu.

L'élection présidentielle présente une spécificité par rapport aux autres : lorsque les comptes du candidat élu sont rejetés ou présentent des irrégularités, l'élection du Président élu n'est pas remise en cause : une fois les résultats du second tour proclamés par le Conseil constitutionnel, le Président est définitivement élu.

En pratique, les candidats à une élection doivent déposer leurs comptes de campagne auprès de la CNCCFP, au plus tard le dixième vendredi suivant le premier tour du scrutin à 18h, et ces comptes doivent être accompagnés de justificatifs de leurs recettes (y compris copie des contrats de prêts et liste des donateurs) et de leurs dépenses (factures). Dans ce système essentiellement déclaratif, la CNCCFP dispose de pouvoirs et de

LE RÔLE DU JUGE EN PÉRIODE ÉLECTORALE

En droit électoral, le juge est peu présent pendant la campagne ; il apprécie rétrospectivement la sincérité d'un scrutin²⁴. L'essentiel du contentieux est reporté après les élections. Seul le contentieux des listes électorales et des actes préparatoires (ex : décret de convocation des électeurs, temps d'antenne, modalités d'envoi de la propagande électorale) peut faire l'objet d'un contentieux avant l'élection. Le juge pénal peut également se prononcer sur des infractions spécifiques au droit de la presse (injure/diffamation).

moyens limités pour apprécier (ex post uniquement) la sincérité des comptes, contrôler la réalité des dépenses et repérer les éventuelles fraudes, tricheries, et infractions pénales :

- Des moyens humains limités.
- Un contrôle qui s'effectue uniquement a posteriori, et essentiellement sur pièces. Tout juste la CNCCFP peut-elle « demander communication » des justificatifs complémentaires qu'elle estime nécessaires à ses opérations de contrôle.
- Une déconnexion entre le calendrier déclaratif

22. L'élection présidentielle est régie par la loi organique n°62-1292 du 6 novembre 1962 et son décret d'application n°2001-213 du 8 mars 2001. Elle constitue un prolongement du droit constitutionnel et forme « un droit administratif spécifique » comme l'expliquent Elsa Forey (« Le droit électoral, entre droit constitutionnel et droit administratif : l'exemple de l'élection présidentielle », Revue du Droit Public n°6 page 1541, novembre 2017) et Romain Rambaud (« Droit des élections et des référendums politiques », LGDJ, Précis Domat, 2019).

23. Même si les élections sont nationales, les comptes de campagne de chaque candidat ou chaque liste ne couvrent que la circonscription et/ou le territoire concerné par l'élection. L'élection présidentielle est la seule pour laquelle les candidats déposent des comptes couvrant l'ensemble du territoire.

24. Comme le souligne Eric Buge : « Le contentieux électoral se caractérise par plusieurs spécificités qui tiennent à la particularité de son objet. En premier lieu, il est possible de contester les résultats de tout scrutin devant un juge. Les délais pour ce faire sont courts, mais le droit au recours est largement ouvert. (...) Le juge est peu présent pendant la campagne électorale. Si des irrégularités sont commises, elles ne pourront, la plupart du temps, être invoquées qu'à posteriori devant le juge de l'élection, à l'appui d'une contestation du résultat des élections. En dépit des infractions électorales existantes, le juge pénal intervient très rarement dans les campagnes électorales ». Eric Buge, « Droit de la vie politique », PUF, p. 94

des comptes des partis et des comptes de campagne (alors que les partis sont les principaux financeurs des campagnes électorales).

Saisie d'un compte de campagne, la CNCCFP peut l'approuver, le réformer²⁵ ou le rejeter. Le rejet peut être prononcé en cas de financement de campagne par des personnes morales ou de dépassement du plafond des dépenses. En cas de rejet, le juge électoral est automatiquement saisi par la CNCCFP, sauf pour l'élection présidentielle où le candidat concerné doit former un recours

spécifique dans un délai d'un mois (article 3 de la loi du 6 novembre 1962). La CNCCFP doit transmettre au parquet les irrégularités qu'elle constate éventuellement (article 52-15 du code électoral). En revanche, les décisions de la CNCCFP approuvant les comptes d'un candidat ne sont pas susceptibles de recours (CE 7 janvier 1994). De même, les décisions de la CNCCFP de saisir ou non le parquet ou le juge de l'élection ne sont pas non plus susceptibles de recours (CE 13 novembre 1992).

Alors que, de par son importance dans notre système électoral, l'élection présidentielle se doit d'être irréprochable, trois élections ces 25 dernières années sont entachées de soupçons de très graves irrégularités :

1995

► affaire Karachi

En 2002, un attentat tue quinze personnes à Karachi au Pakistan. Les victimes travaillaient sur le chantier naval chargé de construire les sous-marins Agosta vendus par la France au Pakistan en 1994 sous le gouvernement Balladur. Dans le volet financier de cette affaire complexe, aux nombreuses ramifications, Edouard Balladur est soupçonné d'avoir financé une partie de sa campagne présidentielle de 1995 grâce à des rétrocommissions illégales sur des contrats d'armement²⁶. L'enquête met en avant la thèse selon laquelle cet attentat aurait été commis en représailles à la décision de Jacques Chirac de mettre fin au paiement de ces commissions. Plus de vingt ans après les faits, l'ancien Premier Ministre²⁷ ainsi que son ancien Ministre de la Défense François Léotard²⁸ ont été mis en examen en 2017 pour complicité et recel d'abus de biens sociaux. Ils seront jugés devant la Cour de Justice de la République (CJR)²⁹.

2007

► soupçons de financements libyens

L'ancien dictateur libyen Kadhafi a-t-il contribué au financement de la campagne de Nicolas Sarkozy en 2007? C'est la question que la justice française examine, suite à des révélations faites par le site Médiapart à partir de 2012³⁰. Nicolas Sarkozy a été mis en examen en 2018 dans cette affaire pour « corruption passive, financement illégal de campagne électorale et recel de détournement de fonds publics »³¹. Claude Guéant (ancien Secrétaire général de l'Elysée), Eric Woerth (trésorier de campagne) et Ziad Takieddine (« intermédiaire » dont le nom apparaît également dans l'affaire Karachi et dans l'affaire du financement occulte de la campagne de 1995) sont également mis en examen, respectivement pour corruption et complicité de financement illicite de campagne électorale³², complicité de financement illicite de campagne électorale³³, et complicité de trafic d'influence et de corruption³⁴.

25. Certaines dépenses peuvent être écartées de l'assiette du remboursement public, tout en étant parfaitement légales : un compte « réformé » ne signifie pas qu'il y a fraude. Il est normal que, sur la masse des factures produites par un candidat à l'échelle d'une campagne, certaines soient écartées. Une « dépense électorale » doit avoir pour objet la recherche de suffrages. Au fil des années, la CNCCFP a développé toute une jurisprudence à ce sujet. Il existe ainsi un écart entre les dépenses déclarées par les candidats et celles retenues par la CNCCFP pour calculer le niveau du remboursement public de la campagne.

26. Le Monde, « Affaires Karachi : ce que les juges reprochent à Balladur et Léotard », article de Gérard Davet et Fabrice Lhomme, 11 février 2014.

27. Le Monde, « Edouard Balladur mis en examen dans l'affaire de Karachi », article de Soren Seelow, 30 mai 2017.

28. AFP, « Affaire Karachi : François Léotard mis en examen », 18 juillet 2017

29. AFP, « Balladur et Léotard seront jugés dans le volet financier de l'affaire Karachi », 1er octobre 2019.

30. Dossier complet à consulter sur le site de Médiapart <https://www.mediapart.fr/journal/france/dossier/notre-dossier-l-argent-libyen-de-sarkozy>

31. Le Figaro, « Soupçons de financements libyens : Nicolas Sarkozy mis en examen », 21 mars 2018.

32. Médiapart, « Claude Guéant est au cœur du « pacte de corruption » avec Kadhafi selon les juges », article de Fabrice Arfi et Karl Laske, 12 juin 2018

33. Le JDD, « Affaire libyenne, après Sarkozy, Woerth mis en examen pour complicité de financement illégal de la campagne », article de Gaël Vaillant, 29 mai 2018.

34. Le Monde, « Financement Libyen : Ziad Takieddine est mis en examen », 7 décembre 2016 https://www.lemonde.fr/police-justice/article/2016/12/07/financement-libyen-ziad-takieddine-est-mis-en-examen_5045136_1653578.html

2012

► affaire Bygmalion

L'équipe de campagne de Nicolas Sarkozy et la société d'événementiel Bygmalion sont accusées d'avoir mis en place un système de double comptabilité, destiné à minimiser le coût réel des meetings du candidat dans les comptes de campagne afin de ne pas dépasser les plafonds de dépenses autorisés, via une prise en charge de frais de campagne par l'UMP³⁵. C'est grâce à des révélations dans la presse que ce système de double facturation, non détecté par la CNCCFP³⁶, sera mis au jour. Le montant total

des sommes concernées est estimé à plus de 13 millions d'euros³⁷. Les responsabilités restent à établir: le procès Bygmalion devrait avoir lieu en fin d'année 2019, après que le Conseil constitutionnel a rejeté la Question Prioritaire de Constitutionnalité de Nicolas Sarkozy³⁸. Outre Nicolas Sarkozy³⁹, Jérôme Lavrilleux (ex-directeur adjoint de la campagne) a été mis en examen pour « recel d'abus de confiance », « complicité d'escroquerie », « complicité de financement illégal de campagne électorale » et « usage de faux »⁴⁰.

B. LES PARTIS POLITIQUES

Les partis politiques sont les premiers contributeurs financiers des campagnes électorales⁴¹. Dans ces conditions, il est essentiel que leurs comptes soient contrôlés de manière effective si l'on veut éviter des campagnes électorales financées de manière indue. Comme on l'a

constaté dans l'affaire Bygmalion, dans l'affaire du micro-parti Jeanne ou des emprunts russes du Front National, il n'est pas possible de détecter des schémas potentiellement frauduleux sans analyser les comptes des partis.

RÈGLES RELATIVES AUX COMPTES DES PARTIS BÉNÉFICIAIRES DE FINANCEMENT PUBLIC

Pour être éligibles au financement public, les partis doivent se conformer à un certain nombre d'obligations: s'enregistrer auprès de la CNCCFP⁴², désigner un mandataire financier ou une association de financement, déposer l'ensemble de leurs ressources sur un compte bancaire placé sous la responsabilité du mandataire (éventuellement via des intermédiaires dûment désignés et déclarés comme tels), tenir une comptabilité et arrêter chaque année leurs comptes, faire certifier leurs comptes par deux commissaires aux comptes (un seul si le niveau des ressources est inférieur

35. Violette Lazard, « Big Magouilles – UMP, où l'argent ? », Stock, 2014

36. Certes, les comptes de campagne de Nicolas Sarkozy ont été invalidés par la CNCCFP à cause d'un meeting de Villepinte: le candidat avait estimé que les frais de déplacement entourant ce meeting pouvaient être pris en charge en partie par l'UMP, car le parti organisait le même jour au même endroit un conseil national, ce que la CNCCFP a rejeté. Toutefois, c'est la réintégration des dépenses liées à ce meeting dans les comptes du candidat qui a entraîné un dépassement du plafond, conduisant au rejet des comptes, et non l'ensemble de l'affaire Bygmalion. L'affaire est emblématique à la fois de l'indépendance de la CNCCFP, qui n'a pas hésité à invalider les comptes d'un candidat de premier plan, mais aussi de ses moyens trop limités, puisqu'elle s'est retrouvée dans l'incapacité de détecter la réalité du schéma frauduleux.

37. L'Obs, « Affaire Bygmalion: ces mystérieux 13 millions qu'a dépensés l'UMP », article de Violette Lazard, 29 septembre 2016.

38. Libération, « Affaire Bygmalion: Sarkozy condamné à être jugé », article de Renaud Lecadre, 17 mai 2019

39. Le Monde / AFP, « Rattrapé par ses comptes de campagne de 2012, Nicolas Sarkozy mis en examen », 16 février 2016

40. Le Monde/AFP, « Affaire Bygmalion: Jérôme Lavrilleux mis en examen », 15 juin 2015

41. Pour la campagne présidentielle de 2017, l'apport des partis représentait 53,29% des dépenses totales de l'ensemble des candidats (16,15% d'apport direct – versements définitifs, dépenses payées directement, concours en nature – et 29,41% de prêts aux candidats).

42. Le système est essentiellement déclaratif. Il n'existe pas d'agrément ou de « critères » qui classifient automatiquement une organisation en parti. Ainsi, des associations ayant une activité politique (think tanks, associations de soutien à une personnalité, etc.) peuvent ne pas s'enregistrer à la CNCCFP. Le rapport parlementaire de Romain Colas (rapport d'information n°2979, Juillet 2015) proposait d'ailleurs de mieux encadrer le passage du statut associatif au statut de parti (proposition n°22).

à 230 000€), et respecter les règles relatives à l'encadrement des dons, des emprunts et des prêts. Les comptes des organismes contrôlés par le parti (y compris les sous-structures locales internes au parti - précision apportée par la loi pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017) doivent être inclus dans les comptes déposés à la CNCCFP. Le principe reste toutefois celui de la liberté partisane : selon l'article 4 de la Constitution, les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement ».

Par dérogation aux règles applicables aux associations et entreprises subventionnées, les partis bénéficiant d'un financement public ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes (article 11 de la loi du 11 mars 1988). Ils doivent faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes (voire deux si leurs ressources dépassent 230.000€), et déposer chaque année leurs comptes à la CNCCFP avec des annexes détaillant les emprunts et prêts reçus ou consentis par le parti. Seule une synthèse globale de ces comptes, fort peu détaillée, est publiée au Journal Officiel.

Ainsi, les règles encadrant les dépenses des partis relèvent essentiellement du droit comptable. Si les commissaires aux comptes peuvent réaliser un contrôle assez poussé des comptes des partis, la CNCCFP doit se contenter quant à elle d'un contrôle formel, essentiellement basé sur des contrôles de cohérence. Les possibilités de contournement restent nombreuses : certaines structures locales des partis peuvent ne pas être intégrées dans les comptes du parti, il est possible de transformer une association en parti et dans ce cas les ressources ayant financé l'association par le passé n'auront pas été contrôlées par la CNCCFP, ou bien encore il est possible pour un dirigeant d'entreprise de contourner l'interdiction du financement par une personne morale en utilisant une carte bancaire attribuée à titre personnel mais reliée à un compte professionnel⁴³.

Les faiblesses du contrôle des partis politiques sont particulièrement évidentes s'agissant des micro-partis⁴⁴. Depuis 1988, le nombre de partis a explosé, passant de 28 en 1990 à 493 au 31 décembre 2016 selon les données de la CNCCFP. Seule une minorité d'entre eux est représentée par des élus, et le nombre de partis percevant un financement public est globalement stable (une quarantaine environ).

Les autres sont qualifiés de « micro-partis ». Il existe de nombreuses raisons pouvant conduire à créer un micro-parti⁴⁵ :

- ▶ des raisons financières : recueillir des dons ouvrant droit à déduction fiscale hors période électorale, conserver les excédents budgétaires des campagnes électorales.
- ▶ des raisons politiques : recherche d'une plus grande autonomie vis-à-vis de l'organe partisan national (par exemple en cas de candidature dissidente ou pour se prémunir contre un parachutage), appui aux ambitions nationales d'un parlementaire ou élu local (surtout dans les partis de la droite et du centre où traditionnellement les partis ne sont pas organisés en courants et où le financement est très centralisé)

Sans surprise, ce sont les années d'élections qu'on observe le plus fort taux de création de partis politiques.

Cette prolifération de micro-partis est-elle un problème en soi ? Pas forcément. Mieux vaut, en effet, que les flux financiers destinés au financement politique passent par des comptes bancaires soumis à la loi du 11 mars 1988, plutôt que sur des comptes bancaires personnels échappant à tout contrôle. L'enjeu n'est donc pas tant de réduire le

43. Pour un exposé complet des contournements du droit des partis politiques et la faiblesse des pouvoirs de la CNCCFP pour y faire face, lire Jean-François Kerléo, « Les comptes des partis politiques : Etat des lieux des incertitudes et des enjeux », *Revue française de finances publiques*, n°138, 2017, pp 233-260.

44. Juridiquement, la définition d'un parti est assez tautologique : constitue un parti toute organisation qui se soumet aux règles de la loi du 11 mars 1988 sur les partis politiques. Voir Jean-François Kerléo (Ibid)

45. Abel François et Eric Phélippeau, « Le financement de la vie politique – Réglementations, pratiques et effets politiques », Armand Colin, 2015.

nombre de micro-partis mais plutôt de les rendre plus transparents, et de donner à la CNCCFP les moyens nécessaires au contrôle de leurs comptes.

Or, aujourd'hui, seuls 404 partis sur 523 (77%) déposent leurs comptes auprès de la CNCCFP⁴⁶. Les 23% de partis ne déposant pas leurs comptes sont probablement, pour l'essentiel, des coquilles vides correspondant à des structures partisanes en sommeil pour lesquelles les dirigeants n'ont jamais officialisé la dissolution. La CNCCFP dispose de moyens qui restent limités pour lutter contre ce phénomène : la menace de suppression du financement public n'a que peu d'effet sur les coquilles vides qui ne bénéficient pas d'argent public. Il faut noter toutefois que la loi du 15

septembre 2017 renforce les obligations sur les partis et devrait contribuer à assainir la situation. En particulier, les micro-partis qui ne transmettent pas leurs comptes ou refusent de communiquer certaines pièces à la CNCCFP pourront désormais être sanctionnés d'une amende de 15 000€. Dans son rapport annuel 2018, la CNCCFP indique ainsi avoir procédé à 161 signalements (absence de dépôts ou dépôts non conformes). Il est toutefois encore trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette réforme.

L'OPACITÉ DES SATELLITES POLITIQUES : UNE ZONE GRISE DE FINANCEMENT POLITIQUE

Les partis politiques sont des structures parfois complexes, organisées en sections, fédérations, etc. Certaines de ces sous-entités disposent d'une personnalité juridique autonome, d'autres non. Il existe par ailleurs des structures diverses qui gravitent autour des partis. Ces « satellites », qui peuvent avoir une activité commerciale (organismes de formation, maisons d'édition), participent à la vie du parti mais forment une zone grise du financement de la vie politique.

Formation des élus (opacité, manque de contrôle et conflits d'intérêts)

Les élus locaux peuvent bénéficier de formations financées par leur collectivité d'appartenance. Ces formations sont souvent assurées par des organismes de formation rattachés aux partis politiques, bien que ces organismes ne soient pas soumis au contrôle de la CNCCFP. Dans certains cas, ces formations peuvent s'apparenter à du financement indirect de partis politiques⁴⁷ sur fond de conflits d'intérêts⁴⁸ et de contrôles insuffisants. Or, si mettre à disposition des élus les moyens nécessaires à l'exercice de leur mandat est indispensable, ceux-ci ne doivent pas être détournés de leur objet : ainsi, les bénéfices d'un organisme dédié à la formation d'élus locaux ne devraient pas pouvoir être reversés à un parti politique, au risque que les collectivités locales participent indirectement au financement de partis politiques.

46. Rapport annuel 2018 de la CNCCFP

47. Enquête de la cellule investigation de Radio France, janvier 2018. https://www.francetvinfo.fr/economie/budget/enquete-franceinfo-financement-des-partis-conflits-dinterets-les-derives-de-la-formation-des-elus-locaux_2558427.html

48. Pierre Januel, « Hauts de France : le business très discutable de la formation des élus », Médiacités, 20 juillet 2018. <https://www.mediaticites.fr/lille/enquete-lille/2018/07/20/hauts-de-france-le-business-tres-discutable-de-la-formation-des-elus/>

L'OPACITÉ DES COMPTES DES GROUPES PARLEMENTAIRES

Comme Transparency International France le soulignait dans son rapport “Pour un Parlement exemplaire” de 2017, l’opacité des comptes des groupes parlementaires constitue l’un des maillons faibles de la transparence du financement de la vie publique. Les données comptables publiées annuellement sur le site de l’Assemblée nationale et du Sénat sont lacunaires.

Malgré une réforme en 2015⁴⁹, plusieurs affaires ont défrayé l’actualité et sont actuellement dans les mains de la justice. Les faits allégués sont les suivants : crédit collaborateur détourné via le groupe parlementaire pour être rétrocédé à des sénateurs pendant plus de dix ans⁵⁰, versement occulte d’argent à un ancien président de groupe devenu ministre pendant trois ans⁵¹, et prêt secret d’un groupe parlementaire pour renflouer les comptes d’un parti politique⁵².

49. Depuis 2015, les groupes parlementaires sont tenus d’adopter un statut associatif.

50. Dossier de Mediapart : « Les fonds secrets des sénateurs UMP » <https://mediapart.fr/journal/france/dossier/dossier-les-fonds-secrets-des-senateurs-ump>

51. Public Sénat, « Affaire de l’ex-groupe UMP du Sénat : un parlementaire peut être poursuivi pour détournement de fonds publics », article de François Vignal pour Public Sénat (27 juin 2018) <https://www.publicsenat.fr/article/politique/affaire-de-l-ex-groupe-ump-du-senat-un-parlementaire-peut-etre-poursuivi-pour>

52. « Le groupe parlementaire UMP a prêté 3 millions d’euros à l’UMP endettée », Le Monde, 21 juin 2014 https://www.lemonde.fr/politique/article/2014/06/21/le-groupe-parlementaire-ump-a-prete-3-millions-d-euros-a-l-ump-endetee_4442989_823448.html



COMMENT RÉFORMER ?



1.

UNE PRIORITÉ : INSTAURER UN CONTRÔLE CONTINU DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES COMPTES DES PARTIS EN PÉRIODE DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

2.

AU-DELÀ DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, NOS RECOMMANDATIONS POUR RÉNOVER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE

1 UNE PRIORITÉ : INSTAURER UN CONTRÔLE CONTINU DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES COMPTES DES PARTIS EN PÉRIODE DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

Comme nous l'avons vu, les campagnes de 1995, de 2007 et de 2012 sont entachées de graves soupçons d'irrégularités, qui font l'objet de procédures judiciaires. Si les comptes de Nicolas Sarkozy en 2012 ont été invalidés par la CNCCFP, pour cause de dépassement du plafond, tel n'est pas le cas des comptes de 1995 et de 2007 qui ont été validés par le Conseil constitutionnel ou la CNCCFP – dans des conditions controversées s'agissant de 1995⁵³.

Cette situation appelle une réforme de fond. Afin de tirer pleinement les leçons de ces scandales passés, Transparency International France propose de réformer durablement le système actuel, essentiellement déclaratif et basé sur un contrôle uniquement sur pièces et a posteriori, pour évoluer vers un système où les contrôles

seraient effectués à la fois pendant la campagne et après l'élection.

L'objectif est triple :

- ▶ **rétablir la confiance** des citoyens envers l'intégrité des comptes de campagne en les mettant au-dessus de tout soupçon
- ▶ **vérifier en temps réel** que les candidats respectent les dispositions relatives au financement politique
- ▶ **construire des garde-fous** suffisamment dissuasifs pour éviter qu'un candidat puisse être élu malgré une campagne entachée de fraude d'une particulière gravité.

A. INSTAURER UN CONTRÔLE CONTINU.

Aujourd'hui, les rapporteurs de la CNCCFP commencent leurs travaux une fois l'élection terminée et une fois les comptes des candidats arrêtés et déposés. Pendant la campagne, des échanges existent entre les candidats et la CNCCFP, généralement appréciés par les candidats, mais ceux-ci ne revêtent aucun caractère opposable, ne sont pas formalisés, et ne peuvent être qu'à l'initiative du candidat. L'activité de pré-contrôle de la CNCCFP se limite à une veille active, notamment de la presse.

Cela pose plusieurs problèmes. D'abord, en cas de schémas de financement frauduleux, la CNCCFP

ne peut pas les détecter elle-même en amont de l'élection. En outre, la CNCCFP ne dispose, après l'élection, que de six mois pour effectuer ses contrôles, qui portent sur des dépenses étalées sur une période d'un an : le délai est donc très contraint par rapport à l'ampleur de la tâche.

Enfin, le contrôle effectué vise essentiellement à vérifier le respect des plafonds de dépenses et à fixer l'assiette du remboursement public en déterminant ce qui relève d'une dépense électorale et ce qui doit être réformé (dépenses légales, mais qui n'ouvrent pas droit au remboursement public).

53. "J'ai sauvé la République en 1995", interview de Roland Dumas dans Le Figaro, 27 janvier 2015 <http://www.lefigaro.fr/politique/2015/01/27/01002-20150127ARTFIG00389-roland-dumas-j-ai-sauve-la-republique-en-1995.php>

L'objectif de la réforme ici proposée est d'instaurer un contrôle qui s'effectuerait en partie pendant la campagne :

► Le rapporteur de la CNCCFP⁵⁴ pourrait être nommé dès la désignation d'un mandataires financiers par le candidat. Soumis à une stricte obligation de confidentialité, ce rapporteur pourrait alors assurer un suivi plus étroit de la campagne, notamment en interrogeant les candidats sur l'organisation interne du contrôle budgétaire au sein de la campagne, ou bien en se rendant à certains meetings de campagne afin de prendre connaissance des équipements déployés et donc des frais réels engagés ou encore en travaillant avec des experts en dépenses électorales pour vérifier la vraisemblance des devis et dépenses présentés. Il aurait ainsi une vision plus fine des problématiques spécifiques à telle ou telle campagne, et pourrait orienter prioritairement ses contrôles en fonction des observations relevées.

► Afin de professionnaliser l'exercice de la fonction de mandataire financier des candidats, ceux-ci se verraient proposer une formation aux règles de financement d'une campagne électorale au moment de leur désignation, qui serait assurée gratuitement par la CNCCFP.

► Les candidats auraient quant à eux une obligation de transmettre à la CNCCFP à intervalles réguliers un état des lieux de leurs comptes de campagne. Le rythme pourrait être bimestriel pendant les huit premiers mois de la campagne, puis mensuel pendant les quatre derniers mois, pour tenir compte de l'accélération des dépenses propres aux fins de campagne – où les risques sont alors accrus, comme on l'a vu dans l'affaire Bygmalion. Les candidats seraient encouragés à s'appuyer sur un cabinet d'expert-comptable. Nous proposons que soient communiqués à la Commission :

- Les justificatifs liés aux ressources : copie des contrats de prêts, détail des flux émanant d'un parti politique, liste des donateurs.
- Un état des dépenses engagées : montant général, et ventilation de ces dépenses par postes de dépense (dépenses de personnel, meetings, dépenses de communication, propagande imprimée, autres).
- Une copie des justificatifs de dépenses engagées (bons de commande ou acceptations de devis et/ou factures si celles-ci sont disponibles), ainsi qu'une copie des justificatifs adressés au Ministère de l'Intérieur dans le cadre du remboursement des dépenses de la campagne officielle (régies

TRANSPARENCE DES DONATEURS

Aujourd'hui, il est possible de faire un don à un candidat à l'élection présidentielle jusqu'à 4600€ par personne, en plus des dons aux partis politiques (7500€ par an et par personne). Aujourd'hui, l'identité des donateurs n'est pas publique. Nous proposons que l'identité des plus grands donateurs soit rendue publique. Le seuil pourrait être fixé à un tiers du plafond, soit 1500€ pour un don à un candidat et 2500€ pour un don à un parti.

L'absence de transparence constitue l'exception à l'échelle européenne. Selon le rapport de l'ONG IDEA (2015), seuls sept pays en Europe ne dévoilent aucune donnée relative aux grands donateurs : Malte, Andorre, la Suisse, Chypre, Monaco, le Liechtenstein et la France. Dans tous les autres pays, le débat se situe non pas sur le principe de la transparence mais sur le seuil à partir duquel la transparence est requise. Le seuil moyen observé en Europe se situe, selon IDEA, à 3500€⁵⁵.

54. On appelle « rapporteur » la personne mandatée par la CNCCFP pour superviser les opérations de contrôle des comptes d'une campagne. A l'issue des opérations de contrôle, les rapporteurs transmettent leurs conclusions aux membres de la CNCCFP, qui décident collégalement de valider les comptes.

55. IDEA, 2015, Ibid. page 233

par l'article R39 du code électoral). Pour tenir compte des contraintes de faisabilité, ces justificatifs pourraient n'être transmis que pour les dépenses supérieures à un seuil, qui pourrait être fixé par exemple autour de 500€ ou 1000€. La plateforme de téléversement pourrait par ailleurs prévoir un système correctif, notamment lorsqu'une dépense est annulée (bon de commande non suivi d'une facture).

► La CNCCFP effectuerait alors un premier contrôle de la réalité et de la légalité des ressources et des dépenses ainsi transmises. Elle pourrait par exemple travailler sur échantillon, en contrôlant de manière aléatoire un certain pourcentage des factures transmises. Le rapporteur de la CNCCFP aurait un droit d'accès aux locaux de campagne afin d'effectuer des contrôles sur place et sur pièce, et les candidats auraient l'obligation de répondre aux questions du rapporteur.

► La Commission pourrait recevoir des signalements qui seraient formulés par des citoyens, qu'elle serait chargée de traiter et de transmettre au rapporteur. On pourrait ici s'inspirer du système britannique, qui prévoit un dispositif de ce type.

① ANNEXE 3 Le modèle anglais PAGE 40

► Lorsque le rapporteur détecte ou soupçonne un flux financier frauduleux (suite à ses observations et/ou suite à un signalement), il aurait une obligation d'en faire part à la CNCCFP, qui disposerait d'outils gradués pour sa réponse :

- L'erreur de bonne foi : la CNCCFP enverrait un rappel au droit aux candidats, qui auraient la possibilité de rectifier leurs erreurs. L'objectif étant qu'une erreur reste isolée et ne se répète pas.
- L'avertissement, lorsque l'erreur se répète ou lorsque les candidats ou partis n'ont pas tenu compte des précédentes alertes de la CNCCFP, avec possibilité pour la Commission de rendre public ces avertissements.
- La transmission au Parquet, en cas de non-communication de documents, ou

ENVISAGER UNE RÉFORME DU STATUT PÉNAL DU CHEF DE L'ÉTAT ?

Aujourd'hui, la destitution du Chef de l'Etat en raison de violations graves des lois pendant la campagne présidentielle, alors qu'il était candidat n'est pas prévue. L'article 67 de la Constitution limite, en effet, la destitution du Président de la République aux actes accomplis dans l'exercice de son mandat. Les actes antérieurs à l'élection bénéficient quant à eux d'une inviolabilité juridictionnelle qui fait qu'ils ne peuvent être poursuivis qu'après la fin du mandat. La réforme du contrôle du financement de l'élection présidentielle invite donc à réfléchir au périmètre de la destitution.

en cas de faits d'une particulière gravité (exemple : détection de financement par un Etat étranger).

Afin de laisser la possibilité aux candidats de répondre et de se défendre, une telle réforme nécessite d'être adossée à un système de référé, afin que la justice se prononce dans des délais suffisamment courts (avec éventuellement un recours auprès du Conseil constitutionnel)⁵⁶.

► La détermination de l'assiette de remboursement public continuerait en revanche d'être effectuée a posteriori : les rapporteurs de la CNCCFP continueraient donc, comme c'est le cas aujourd'hui, de vérifier l'ensemble des factures présentées par les candidats et de déterminer si celles-ci constituent des « dépenses électorales » éligibles au remboursement public ou non. Les comptes globaux déposés à la CNCCFP après l'élection continueraient à devoir être certifiés par un expert-comptable. Toutefois, les candidats ne pourraient pas soumettre de dépenses nouvelles n'ayant pas déjà été transmises pendant la campagne (au-delà d'un seuil de tolérance destiné à couvrir les erreurs à la marge).

56. Ce ne serait pas la première fois que l'on ferait appel à des jugements en référé en période de campagne présidentielle : la loi du 23 décembre 2018 contre la manipulation de l'information (dite « loi contre les fake news ») instaure elle aussi un système de référé.

► Un tel contrôle continu constituerait un puissant garde-fou : la menace d'un avertissement susceptible d'être rendu public inciterait à l'exemplarité et renforcerait la légitimité de ceux qui, au sein des équipes de campagne, sont chargés de suivre le budget et les comptes de campagne. Les contrôles a posteriori, dans les six mois suivants l'élection, seraient facilités. La CNCCFP se verrait confier une mission plus large qu'actuellement, plus en phase avec ce que les citoyens attendent d'une autorité de contrôle des campagnes électorales. Enfin, les candidats de bonne foi seraient protégés contre le risque d'être attaqués médiatiquement plusieurs mois après l'élection, pour des erreurs de bonne foi, dans la mesure où celles-ci seraient détectables et corrigeables en cours de campagne.

B. INCLURE LES PARTIS DANS LE PÉRIMÈTRE DE CONTRÔLE

Etant donné que les partis représentent une source importante de financement pour les candidats en campagne, il existe une porosité manifeste entre les comptes de campagne et les comptes des partis en période de campagne. Cependant, la CNCCFP ne dispose d'aucun accès en temps réel aux comptes des partis. Les partis déposent leurs comptes, sous forme d'états financiers globaux, après clôture annuelle. Autrement dit, les partis n'ont transmis leurs comptes 2017 à la CNCCFP que courant 2018, y compris lorsqu'ils avaient contribué au financement de la campagne de 2017.

Or, de fait, les flux entre les partis et les comptes de campagne sont une zone à risque, que ce soit sur le plan des ressources (affaire des emprunts russes) ou sur le plan des dépenses (système de double comptabilité et de fausses factures présumé dans l'affaire Bygmalion). La question des primaires, organisées par les partis mais intégrées dans les dépenses de campagne du candidat sortant vainqueur de ce processus interne, est un autre point de vigilance.

Nous proposons que la possibilité pour un parti de financer la campagne d'un candidat soit conditionnée à ce que ce parti se soumette également au contrôle de la CNCCFP pendant

la campagne. La CNCCFP aurait accès, avec le concours des commissaires aux comptes préalablement déliés du secret professionnel à son égard, à la comptabilité du ou des parti(s) soutenant un candidat afin de vérifier directement les contributions apportées au financement de la campagne électorale⁵⁷. Les partis qui contreviendraient à ces obligations se verraient priver de financement public, et un candidat ne pourrait pas compter sur un quelconque soutien financier de ce ou ces partis.

Concrètement, cela signifie qu'ils devraient transmettre à la CNCCFP à intervalles réguliers, tous les deux mois pendant les huit premiers mois de campagne, puis tous les mois pendant les quatre derniers mois :

- Les justificatifs liés à leurs ressources : copie de tout nouveau contrat de prêt, liste de leurs donateurs.
- Le détail des flux financiers entre les comptes du parti, ceux d'un autre parti, et ceux d'un candidat en campagne.
- Une copie des bons de commande ou acceptations de devis pour justifier les principales dépenses engagées, puis les factures une fois celles-ci disponibles.

① **SCHÉMA** **Système actuel et réforme proposée**

PAGE 26-27

① **ANNEXE 1** **Foire aux questions : Faisabilité de la réforme**

PAGE 28-32

⁵⁷ La CNCCFP propose, dans ces mêmes termes, d'instaurer cet accès aux comptes des partis pendant l'actuelle période de contrôle des comptes de campagne (rapport annuel de la commission).

C. RÉNOVER LA CNCCFP ET RENFORCER SES MOYENS

Nos recommandations auraient pour effet d'élargir la mission de la CNCCFP. Créée dans les années 1990, cette institution réalise un travail de qualité en ce qui concerne la détermination de l'assiette de remboursement public, ce qui constitue une condition essentielle pour l'intégrité et l'acceptabilité politique et sociale de notre système basé sur le financement public de la vie politique. Elle peut également, en vertu de l'article 40, saisir le Parquet des infractions présumées dont elle a connaissance, ce qu'elle fait régulièrement.

Nos propositions tendraient à renforcer le rôle et les moyens de la CNCCFP en tant que garant général de la bonne application des lois sur le financement durant la campagne électorale. Un système d'observations publiques conférerait à la CNCCFP un rôle intermédiaire entre son rôle administratif et comptable et son rôle pénal (article 40).

La CNCCFP rénovée devra être capable de garantir que les prochaines élections présidentielles soient financées de manière irréprochable. Elle devra aussi être suffisamment armée pour s'adapter et faire face aux nouveaux risques de manipulation des scrutins et de financement occulte offerts par les nouvelles technologies : un rapport anglais publié en avril 2018 montre que ces risques sont un challenge pour le régulateur à mi-chemin entre financement occulte et manipulation de l'opinion⁵⁸. Dans cette perspective, pourquoi ne pas envisager de fusionner les

différentes institutions chargées de contrôler le bon déroulement des élections (Commission des sondages, Commission nationale de contrôle de la campagne électorale⁵⁹) ? A l'image de l'*Electoral Commission* au Royaume-Uni, une telle institution pourrait par exemple se voir confier des missions de promotion de l'inscription sur les listes électorales afin de favoriser la vitalité démocratique du pays.

Propositions :

► Renforcer significativement les équipes permanentes de la CNCCFP, afin de rendre possible la conduite d'une réforme (notamment renforcement des moyens alloués au suivi des projets de développement informatique) et d'accélérer la dématérialisation des processus de la CNCCFP, notamment pour offrir la possibilité aux candidats de transmettre leurs comptes de campagne en version numérique plutôt qu'au format papier, d'améliorer l'efficacité des contrôles, et de permettre aux citoyens de les consulter en ligne, via le développement d'une plateforme dédiée⁶⁰.

► Intégrer dans le collège de la CNCCFP des personnalités qualifiées, qui pourraient par exemple être nommées par le président de l'Assemblée nationale et du Sénat.

► Soumettre les rapporteurs de la CNCCFP à l'obligation de transmettre une déclaration d'intérêts à leur président.

58. "Political Finance Regulation and Digital Campaigning: a public perspective". https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/244540/Electoral-Commission-political-finance-regulation-and-digital-campaigning-a-public-perspective.pdf

59. « La mission de la Commission est de veiller, de manière générale, à ce que les candidats bénéficient des mêmes facilités de la part de l'Etat pour la campagne électorale. (...) Plus particulièrement, la commission contrôle le respect des dispositions en vigueur des affiches et des professions de foi des candidats. Elle assure la mise en ligne de ces dernières sur son site web, sous forme textuelle et sonore. De façon plus générale la Commission exerce une mission de surveillance des différents aspects de la campagne électorale : réunions publiques, presse écrite, médias audiovisuels, internet... Elle a le devoir d'intervenir pour que cessent des agissements qui lui paraîtraient critiquables. Par ailleurs, il reviendrait également à la Commission de saisir les autorités compétentes de l'Etat si des incidents suffisamment graves survenaient pour affecter le bon déroulement de la campagne électorale. » - source : www.cnccep.fr

60. Selon un rapport de l'Assemblée nationale, "aucun obstacle juridique ne s'oppose, sous réserve des adaptations nécessaires, à la dématérialisation des procédures, notamment celle du dépôt du compte de campagne et de l'échange contradictoire avec le candidat." "La montée en charge du projet de dématérialisation des processus de la commission dans les domaines du contrôle des comptes des candidats aux élections, du contrôle du respect par les partis de leurs obligations comptables et de la gestion des reçus-dons, représentera une part conséquente des investissements informatiques de la commission en 2019 avec 525 000 euros en AE-CP sur les 918 000 euros prévus de dépenses informatiques." (rapport du député Olivier Marleix sur le PLF 2018 Suite à une étude commandée par la commission, aucun obstacle juridique ne s'oppose, sous réserve des adaptations nécessaires, à la dématérialisation des procédures, notamment celle du dépôt du compte de campagne et de l'échange contradictoire avec le candidat.

QUI COMPOSE LA CNCCFP ?

La Commission nationale des comptes de campagne et du financement politique est composée de neuf membres (trois membres du Conseil d'État, trois membres de la Cour de Cassation, trois membres de la Cour des Comptes) nommés pour cinq ans par décret, sur propositions du Vice-président du Conseil d'État, du Premier président de la Cour de cassation et du Premier président de la Cour des comptes.

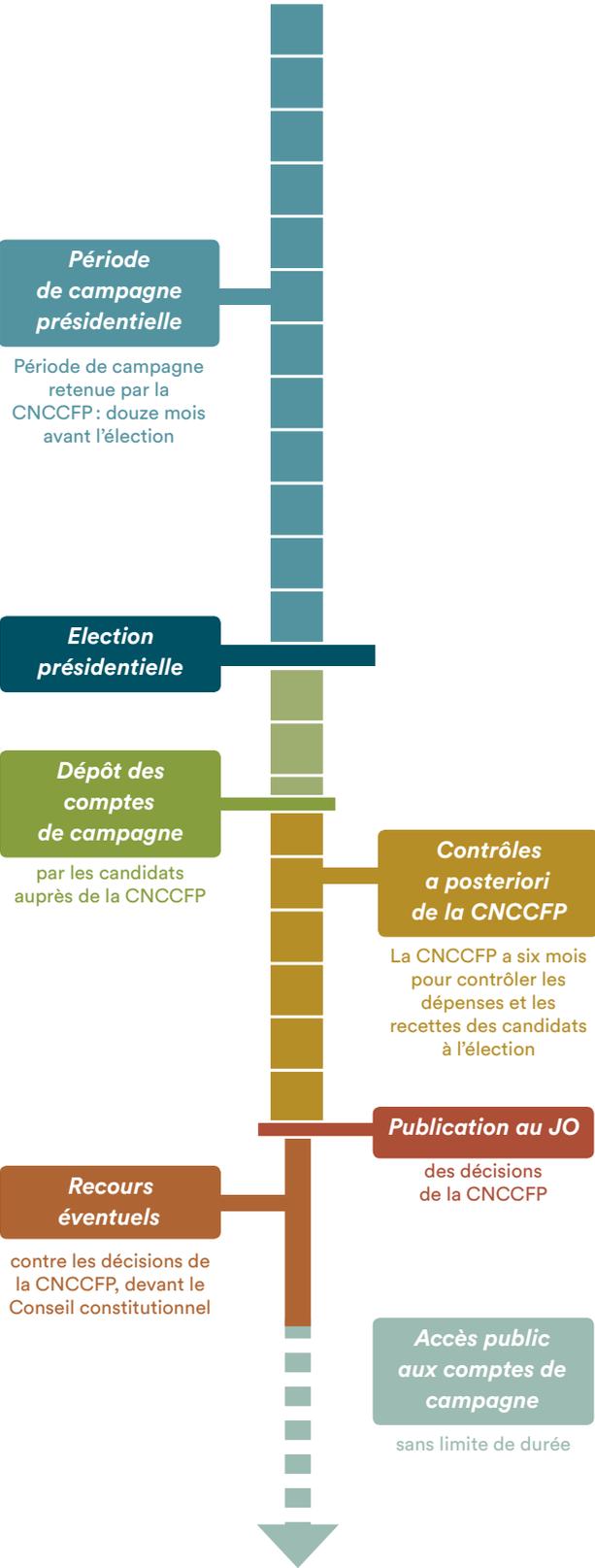
Le prochain renouvellement de la Commission aura lieu en avril 2020.

Aujourd'hui

CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

SYSTÈME ACTUEL

- ▶ Les candidats peuvent engager des dépenses et recevoir des financements (dons de particuliers, emprunts bancaires ou prêts des partis), selon des règles fixées par la loi et sans pouvoir dépasser un certain plafond.
- ▶ La CNCCFP n'a aucun droit de regard sur les ressources et les dépenses pendant la campagne.
- ▶ Aucune possibilité pour un citoyen ou un candidat adverse d'alerter la CNCCFP ou le juge sur une éventuelle irrégularité dont il aurait eu connaissance.



MISSION ET MOYENS DE LA CNCCFP

- ▶ Moyens et pouvoirs limités.
- ▶ Système essentiellement déclaratif.
- ▶ Pas d'accès aux comptes de partis qui ont financé des candidats
- ▶ Seuls les comptes des candidats qui se sont effectivement présentés au 1er tour sont contrôlés : un candidat qui aurait engagé des dépenses et reçus des dons, mais qui se désisterait, ne fait l'objet d'aucun contrôle.
- ▶ Un rejet des comptes n'entraîne pas inéligibilité.

- ▶ Contrôle du respect des plafonds de dépenses
- ▶ Contrôle du caractère « électoral » des dépenses qui détermineront l'assiette du remboursement public

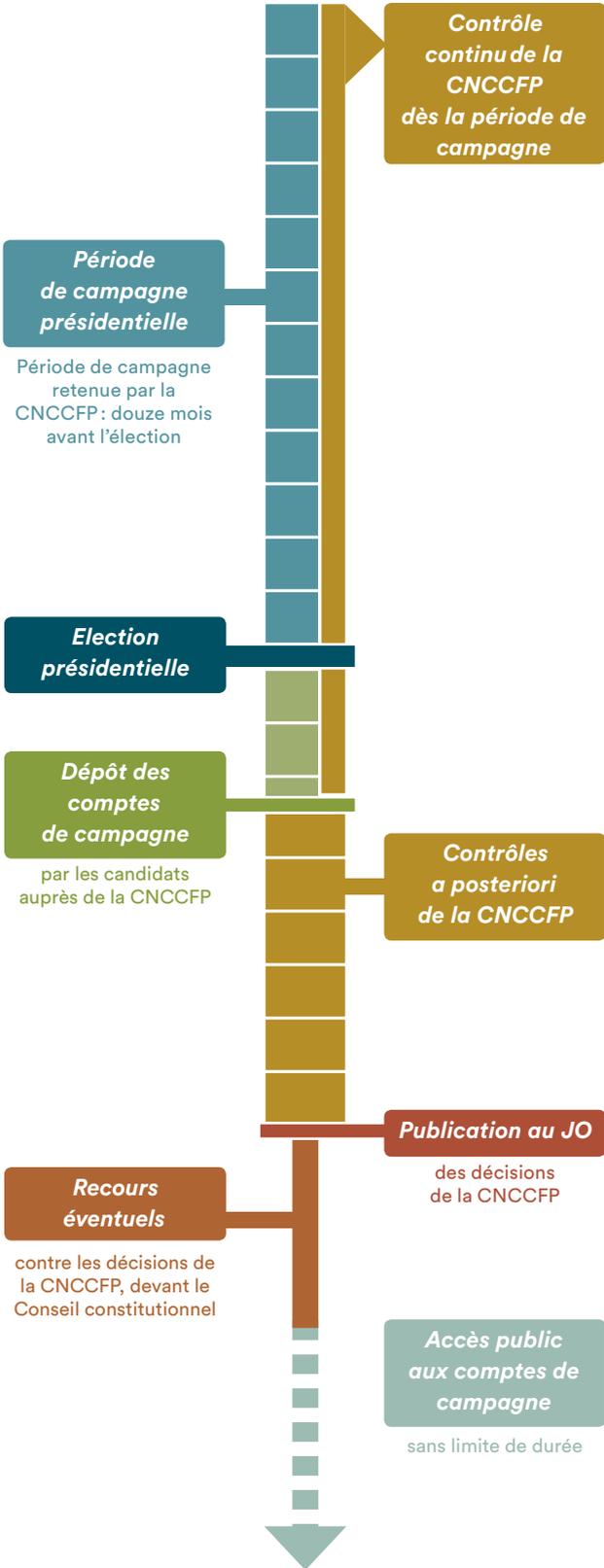
- ▶ Le seul recours possible contre les décisions de la CNCCFP est celui d'un candidat sur la décision de la CNCCFP qui le concerne (cas de Nicolas Sarkozy en 2012, suite au rejet de ses comptes de campagne).

- ▶ Accès possible, sur demande et sur rendez-vous, dans les locaux de la CNCCFP, aux versions papiers des comptes déposés.
- ▶ Droit conférés pas la jurisprudence de la CADA et du Conseil d'Etat, non encadré par la loi.

Notre proposition

CONTRÔLE DES COMPTES DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE RÉFORME PROPOSÉE

- ▶ Les candidats peuvent engager des dépenses et recevoir des financements (dons de particuliers, emprunts bancaires ou prêts des partis), selon des règles fixées par la loi et sans pouvoir dépasser un certain plafond.
- ▶ Seuls les partis qui se soumettent au contrôle de la CNCCFP peuvent financer des candidats.
- ▶ Mandataires financiers formés par la CNCCFP.



MISSION ET MOYENS DE LA CNCCFP

- ▶ Désignation d'un rapporteur de la CNCCFP en même temps que le mandataire financier
- ▶ Les candidats transmettent les documents à intervalles réguliers pendant la campagne
- ▶ Contrôle du caractère « légal » des dépenses
- ▶ Lorsqu'une dépense ou une ressource irrégulière est détectée par le rapporteur, la CNCCFP dispose de réponses graduées.
- ▶ Accès aux comptes des partis qui contribuent au financement de la campagne

- ▶ Contrôle du respect des plafonds de dépenses
- ▶ Contrôle du caractère « électoral » des dépenses qui détermineront l'assiette du remboursement public

- ▶ Le seul recours possible contre les décisions de la CNCCFP est celui d'un candidat sur la décision de la CNCCFP qui le concerne (cas de Nicolas Sarkozy en 2012, suite au rejet de ses comptes de campagne).

- ▶ Accès possible, sur demande et sur rendez-vous, dans les locaux de la CNCCFP, aux versions papiers des comptes déposés.
- ▶ Droit conférés par la jurisprudence de la CADA et du Conseil d'Etat, non encadré par la loi.

FOIRE AUX QUESTIONS

SUR LA FAISABILITÉ DE LA RECOMMANDATION SUR LE CONTRÔLE CONTINU DES COMPTES DE CAMPAGNE PRÉSIDENTIELLE

« C'est une usine à gaz pour les candidats »

Le financement d'une campagne présidentielle est d'ores et déjà une matière complexe qui fait l'objet d'un suivi étroit par les candidats. Tout candidat a l'obligation de nommer un mandataire financier, et dispose d'un trésorier. De la même manière que la communication politique s'est professionnalisée au fil du temps, le financement des campagnes électorales est considéré par les candidats comme un sujet sensible que l'on confie à des personnes fiables et compétentes, en ayant souvent recours aux conseils d'un expert-comptable et/ou d'avocats. Cette professionnalisation est inévitable si l'on souhaite des campagnes parfaitement propres.

En particulier, les candidats sont déjà obligés d'effectuer un suivi interne des dépenses, afin d'éviter que celles-ci ne dépassent et ne conduisent à un dépassement du plafond. Si notre recommandation était mise en œuvre, les informations que les candidats auraient à produire font donc d'ores et déjà l'objet d'une remontée interne. La surcharge administrative se limiterait à la transmission à la CNCCFP de ces informations déjà disponibles en interne.

Toutefois, il est également vrai que toute campagne, même celles qui ont les plus gros budgets, revêt un caractère « artisanal ». Ceci est en partie la conséquence du plafond de dépenses : s'ils veulent s'y tenir, les candidats doivent il est vrai s'appuyer sur des

militants et ne peuvent s'appuyer uniquement sur des prestataires externes – c'est l'une des leçons de l'affaire Bygmalion. Pour tenir compte de cette réalité socio-politique, nous proposons que les trésoriers de campagne et les personnes travaillant à leurs côtés – notamment leurs représentants locaux – bénéficient d'une formation rapidement après leur désignation, assurée par la CNCCFP.

Des aménagements sont par ailleurs envisageables pour s'assurer que la mesure ne pose pas de problème de faisabilité.

On peut notamment envisager de limiter la liste des factures à fournir à certaines catégories de dépense (dépenses liées à l'organisation des meetings, à la rémunération du personnel, et à la communication, et toute autre dépense dépassant un seuil qui pourrait être fixé à 1000 € par exemple).

« La CNCCFP n'a pas les moyens d'absorber cette surcharge de travail »

Une telle réforme nécessite indéniablement que les moyens de la CNCCFP soient significativement renforcés : au niveau des moyens humains, afin que les rapporteurs puissent être désignés en même temps que les mandataires financiers des candidats, mais aussi au niveau des moyens informatiques, afin que la CNCCFP puisse construire des outils numériques suffisants pour rendre possible le téléversement de documents et leur communication au public dans de bonnes conditions.

« Le véritable problème est le niveau des plafonds de dépenses »

Après l'affaire Bygmalion, certains ont mis en avant le fait que les dérives étaient principalement dues au fait qu'il était difficile, voire impossible, de conduire une campagne électorale tout en respectant les plafonds de dépense. Cet argument est hautement problématique : il laisse entendre que les campagnes seraient par nature toutes truquées par la force des choses, ce qui n'est pas le cas. Par ailleurs, c'est oublier que ces plafonds garantissent – comme on l'a vu dans la première partie de ce rapport – une certaine modération des dépenses et une meilleure équité entre candidats : une campagne présidentielle coûte cher, mais l'argent n'est pas le principal facteur de succès d'un candidat dans le système français. Enfin, la campagne de 2017 a été marquée par une modération des dépenses, la plupart des candidats se situant nettement en-dessous des plafonds (conséquence probable de l'invalidation des comptes de Nicolas Sarkozy en 2012) : cette modération des dépenses n'a pas entraîné de campagne « au rabais » par rapport aux élections de 2012 ou de 2007.

Votre proposition n'est-elle pas contraire à la Constitution ?

L'article 4 de la Constitution garantit la liberté des partis. Toutefois, ce même article précise que « la loi garantit les expressions pluralistes

des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation ». La présente proposition s'inscrit pleinement dans cet objectif.

En revanche, conformément à l'article 6 de la Constitution relative à l'élection présidentielle, notre proposition nécessite certainement des ajustements à la loi organique pour modifier les lois du 6 novembre 1962 et du 11 mars 1988. Néanmoins, comme le notent les spécialistes du droit constitutionnel et du droit électoral Elsa Forey et Romain Rambaud, la jurisprudence du Conseil d'Etat considère que la détermination du régime des documents produits ou reçus par la CNCCFP dans le cadre de ses missions de contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle ne relève pas de la Constitution ou de la loi organique⁶¹. Un certain nombre de dispositions relatives au contrôle des comptes de campagne des candidats à la présidentielle relèvent en réalité du pouvoir réglementaire (cf articles 12 et 13 du décret n°2001-213 du 8 mars 2001). Le risque d'anticonstitutionnalité est donc limité.

Que se passerait-il si un candidat refusait de transmettre des documents ?

Le candidat se verrait alors privé de financements publics. Dans l'hypothèse où un candidat refuserait intégralement de communiquer le moindre document, il appartiendrait au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la validité de sa candidature.

Que se passerait-il si un parti refusait de transmettre des documents ?

Ce parti perdrait le bénéfice du financement public.

Votre proposition pourrait-elle conduire au retrait d'une candidature ou à l'invalidation d'une élection ?

Il faut tout d'abord rappeler que la réforme que nous proposons est de nature à prévenir de manière efficace le détournement des financements politiques par les partis et les campagnes. Notre conviction est que ce contrôle continu associé à une meilleure transparence obligera les partis et les candidats à davantage de rigueur et de probité.

Dans le système politique de la V^e République, l'élection du Président de la République est définitive. C'est précisément ce qui justifie la présente proposition de réforme : cette spécificité de l'élection présidentielle appelle une vigilance accrue pendant la campagne. Aux autres échelons de la vie politique, un financement illicite de campagne entraîne un rejet des comptes, l'invalidation de l'élection et l'organisation d'élections partielles.

L'hypothèse selon laquelle les révélations seraient d'une telle gravité qu'elles seraient de nature à remettre en cause le maintien d'une candidature ne doit pas être négligée, même si elle n'est pas spécifique à notre recommandation (la révélation d'un schéma de financement frauduleux pourrait être porté à la connaissance du public via une fuite dans la presse ou via un lanceur d'alerte) et que notre réforme minimise plutôt les risques qu'une telle situation survienne en posant des garde-fous qui n'existent pas aujourd'hui.

Si un tel séisme politique devait néanmoins se produire, il nous

semble que la Constitution prévoit déjà les mécanismes nécessaires dans son article 7. De manière constante depuis 1958, sans que ce principe n'ait jamais été sérieusement remis en cause, c'est au Conseil constitutionnel de se prononcer sur la validité d'une candidature. L'article 7 de la Constitution envisage déjà l'hypothèse d'un candidat « empêché » : *« Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection. Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection. En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour. »*

Cette notion de candidat « empêché » a fait l'objet d'un regain d'intérêt doctrinal en 2017 après la mise en examen de François Fillon. Le constitutionnaliste Pascal Jan, notamment, a formulé l'hypothèse que la notion de candidat « empêché » prévue par la Constitution pourrait servir de base au Conseil constitutionnel pour se prononcer, notamment dans l'hypothèse – la plus probable dans un tel scénario catastrophe – où un candidat serait embourbé dans des affaires au point de se désister peu avant le premier tour de l'élection : *« La notion d'empêchement concerne évidemment l'incapacité physique et juridique (inéligibilité*

61. Elsa Forey (Ibid) et Romain Rambaud, « L'accès aux documents administratifs et l'élection présidentielle, commentaire de l'arrêt d'assemblée CNCCFP c/ Mediapart du 27 mars 2015 ».

et privation des droits civiques, tutelle et curatelle). Toutefois, en l'absence de toute précision dans la Constitution on doit se demander si le Conseil constitutionnel ne tiendrait pas compte d'un renoncement du candidat dès lors que celui-ci, embourbé dans une affaire judiciaire ou mis en examen, est dans l'incapacité de mener normalement campagne ? Une interprétation stricte de la notion incline à conclure par la négative. Au contraire, une interprétation large prenant en compte les particularités et spécificités de l'élection présidentielle pencherait plutôt pour une réponse positive. Dans cette dernière hypothèse, le Conseil constitutionnel pourrait tenir le raisonnement suivant. Garant de la sincérité de l'élection présidentielle (entendue lato sensu) et non de sa régularité stricto sensu, le Conseil pourrait prendre en considération la qualité du candidat en fonction de sa représentativité. Le juge prendrait ainsi acte d'une atteinte à « l'égalité des conditions de la compétition ». Dans l'accès aux médias, comme dans le financement des partis politiques qui concourent à l'expression du suffrage, la loi retient notamment le critère de représentativité politique. Dans ces conditions, qu'est-ce qui empêcherait le Conseil d'apprécier la portée du renoncement d'un candidat sur le bon déroulement du scrutin au regard de la représentativité parlementaire des formations politiques qui le soutiennent ? Ce serait une interprétation audacieuse mais de nature à éviter une déflagration politique, voire institutionnelle. Imagine-t-on un courant politique représenté dans les deux chambres du Parlement être privé de candidat, sauf volonté contraire de sa part ? Le débat est ouvert. »⁶²

Tous les deux mois puis tous les mois : n'est-ce pas excessif ?

⁶². Ibid.

Le rythme d'une campagne est soutenu. Il convient donc de trouver un équilibre entre faisabilité et atteinte de l'objectif de prévention du financement illicite des campagnes électorales. Un délai de deux mois permet de couvrir les périodes clé des premiers mois d'une campagne, notamment le stade des primaires. La généralisation des primaires dans le paysage institutionnel français justifie que l'on maintienne une période d'un an pour la prise en compte des dépenses de campagne, et que l'on étende le contrôle continu aux partis. Le délai de deux mois pendant les huit premiers mois d'une campagne semble donc raisonnable. L'accélération du rythme de la campagne dans les derniers mois précédant l'élection, et le fait que les candidatures sont ensuite officiellement validées auprès du Conseil constitutionnel, justifie l'accélération du rythme des déclarations les quatre derniers mois.

Quid des candidats qui annoncent leur intention de se présenter à l'élection puis se désistent avant le premier tour ?

C'est notamment le cas des candidats qui ne parviennent pas à obtenir les 500 signatures d'élus, préalable nécessaire au dépôt officiel de leur candidature. Aujourd'hui, ces candidats se situent dans un certain vide juridique : ils peuvent collecter des dons (ouvrant droit à déduction fiscale), faire campagne et engager des dépenses pendant une période d'un an (éventuellement via leur micro-parti), sans avoir d'obligation de déposer leurs comptes de campagne du fait de leur désistement.

La proposition que nous formulons comble ce vide juridique : un

candidat ayant annoncé son intention de se présenter à la présidentielle, et ayant notamment commencé à collecter des signatures, serait soumis à l'obligation de contrôle continu sur ses comptes jusqu'à son désistement.

Dans le cas où le désistement d'un candidat se fait au profit d'un autre candidat (ralliement en cours de campagne), les comptes du candidat se désistant seraient ajoutés aux comptes de l'autre candidat, comme c'est déjà le cas aujourd'hui lorsque cette situation se produit (exemple : les dépenses engagées par Yannick Jadot en 2017 ont été intégrées au compte de campagne de Benoit Hamon, suite au désistement du premier au profit du second).

Quid des candidats qui déclarent leur candidature tardivement ?

La question des dépenses et recettes entrant dans le champ du contrôle de la CNCCFP est déjà réglée par le droit actuel. La période retenue par la CNCCFP pour l'antériorité des dépenses électorales est de douze mois avant le mois de l'élection.

Toutefois, un candidat n'entrera dans le périmètre du contrôle continu et des obligations de transparence qu'à compter de son entrée en campagne (quitte à ce que ses dépenses soient analysées rétrospectivement, pour tenir compte de la période de douze mois). Cela signifie que la date d'entrée en campagne, qui aujourd'hui est un événement médiatique et politique, deviendra un événement juridique (point de départ du contrôle continu). Si une telle réforme était mise en œuvre, la loi devra donc fixer des critères tangibles pour définir qu'un candidat est en campagne, qui ne sauraient se résumer à une

simple déclaration publique de se présenter à l'élection présidentielle :

- Désignation comme candidat par un parti, notamment à l'issue d'un processus de type « primaires ».
- Démarches auprès d'élus pour recueillir leurs parrainages
- Désignation d'un mandataire financier
- Collecte de dons destinés à financer la campagne
- Dépenses de propagande électorale (affiches, meetings, tracts, site web...) dépassant un certain seuil

Si un candidat annonce sa candidature tardivement, il devra fournir rétroactivement les documents justifiant ses recettes et ses dépenses, pour couvrir les douze mois précédant l'élection, au plus tard dans les deux mois suivants son entrée en campagne.

Quid des primaires ?

Les partis organisant ou participant à des primaires seraient soumis à l'obligation de se conformer au contrôle continu des comptes de campagne dans la période de douze mois avant l'élection. A ce stade de la campagne, la CNCCFP pourrait mandater un rapporteur pour superviser les opérations des primaires; ce rapporteur aurait ensuite vocation à contrôler les comptes du candidat victorieux.

Les partis mettraient en ligne les données relatives aux ressources et aux dépenses de tous les candidats à la primaire. Le candidat victorieux intégrerait ensuite ces dépenses dans son propre compte de campagne et se soumettrait aux obligations de contrôle de la CNCCFP à l'issue du processus des primaires, de manière rétroactive. Lorsque les candidats à une primaire s'appuient sur des micro-partis, ceux-ci sont également soumis à l'obligation de contrôle. Cette

solution apparaît la plus pertinente, a fortiori lorsque les partis mettent sur pied des structures de type « Haute Autorité » pour contrôler l'organisation de leurs primaires.

Votre proposition n'est-elle pas contraire au principe de « trêve judiciaire »?

Le temps de la justice n'est pas le même que le temps politique ou que le temps médiatique. La question de l'intervention du juge pendant une campagne est une question qui émerge pour des raisons autres que celles liées au financement de la vie politique (régulation des « fake news » par exemple). Le juge judiciaire peut intervenir pour le contentieux lié aux primaires. La campagne de 2017 a montré qu'il n'existait pas de « trêve judiciaire », mais uniquement un usage républicain de « retenue » judiciaire laissée à la seule appréciation des juges⁶³.

EN PRATIQUE

TROIS EXEMPLES CONCRETS SI LA RÉFORME QUE NOUS PROPOSONS ÉTAIT MISE EN ŒUVRE

Scénario 1

Candidature classique d'un candidat soutenu par un parti organisant des primaires

Un candidat annonce en juillet 2021 son intention de se présenter aux primaires internes de son parti, en vue de l'élection présidentielle de mai 2022. Il dispose de son propre micro-parti, grâce auquel il a commencé à récolter des dons et qui lui sert de base arrière pour animer un réseau de militants acquis à sa cause (animation d'un site Internet, organisation de quelques cafés-débats, impression de tracts diffusés par les militants, etc.). Les primaires ont lieu en octobre 2021

et il en sort vainqueur. Il finance principalement sa campagne via un emprunt bancaire assimilé à un apport personnel, des dons et deux prêts consentis par son parti politique et son micro-parti.

A partir de Juillet 2021, le micro-parti du candidat devra se soumettre aux obligations de contrôle continu et de transparence, et transmettre à la CNCCFP à intervalles réguliers les données relatives à ses recettes et ses dépenses. Le parti organisateur

des primaires devra faire de même. Les données transmises devront couvrir rétroactivement la période de mai 2021 à Juillet 2021.

Pendant toute la durée des primaires, le candidat informe la Haute Autorité des primaires, interne au parti organisateur, de ses dépenses et de ses recettes. Le parti organisateur, via cette Autorité interne, assure les obligations de contrôle et de transparence auprès de la CNCCFP pour le compte de

63. Pascal Jan, « Temps judiciaire, temps électoral et principes constitutionnels », Petites Affiches n°54 page 5, mars 2017; colloque « Droit pénal électoral » organisé le 14 février 2019 à l'Université de Grenoble (actes du colloque à paraître).

tous les candidats à la primaire.

A partir d'octobre 2021, le candidat officiellement désigné par son parti comme candidat à l'élection présidentielle transmet à la CNCCFP, tous les deux mois puis tous les mois, les justificatifs relatifs à ses recettes et ses dépenses de campagne. Son micro-parti et le parti principal lui fournissent des prêts, et doivent donc également se soumettre aux obligations de contrôle continu et de transparence aux mêmes intervalles.

Au cours de la campagne, il est alerté par la CNCCFP d'un problème concernant une facture d'un prestataire ayant organisé un meeting. La facture est manifestement en-dessous des prix du marché, mais la bonne foi du candidat n'est pas remise en cause. Il reçoit alors un rappel au droit de la CNCCFP, afin de l'alerter sur l'interdiction pour une personne morale de financer directement ou indirectement une campagne électorale. L'équipe de campagne

tient compte de cette remarque pour la suite de la campagne, et le problème n'est pas soulevé de nouveau par la CNCCFP.

A l'issue de l'élection présidentielle, le candidat remet à la CNCCFP l'ensemble de ses comptes de campagne consolidés. La CNCCFP détermine l'assiette du financement public.

Scénario 2

Candidat qui se désiste avant l'élection

En vue de l'élection présidentielle de mai 2022, un candidat commence dès janvier 2021 à démarcher des élus locaux pour obtenir leur soutien et collecter les 500 signatures nécessaires à sa validation. Il avait déjà essayé en vain d'obtenir ces 500 soutiens en 2016-2017. Il est soutenu par un micro-parti, et est

financé par un apport personnel.

A compter de mai 2021, il doit justifier à la CNCCFP de ses dépenses et de ses recettes, tous les deux mois puis tous les mois. Il en va de même pour son micro-parti. Son mandataire financier ainsi que le trésorier de son micro-parti

reçoivent une formation assurée par la CNCCFP.

En février 2022, il annonce qu'il renonce à se présenter à l'élection, faute d'avoir récolté suffisamment de soutiens. Il cesse alors de soumettre ses données à la CNCCFP.

Scénario 3

Détection d'une fraude de type « Bygmalion » pendant la campagne

En février 2022, le rapporteur de la CNCCFP observe que les meetings d'un candidat revêtent un caractère plus onéreux que ceux des autres candidats : nombreux écrans, matériel vidéo très poussé, salles prestigieuses, etc. Les dépenses déclarées sont toutefois équivalentes à celles déclarées par les autres candidats. Il fait alors appel à des experts extérieurs, qui lui confirment que les prestations réalisées semblent sous-facturées.

Parallèlement, grâce à l'accès aux comptes des partis dont il dispose,

le rapporteur constate que les dépenses du parti soutenant le candidat sont plus élevées que celles des autres partis. Le parti organise un nombre important de débats internes, sans lien apparent avec la campagne présidentielle. On ne trouve pas trace de ces événements dans la presse ou sur les réseaux sociaux.

Le rapporteur interroge l'équipe de campagne du candidat et le directeur financier du parti, mais ceux-ci n'apportent pas d'explication spécifique. Il transmet alors le

dossier au collège de la CNCCFP, qui décide d'adresser un avertissement au candidat.

En mars 2022, tenant compte de ces nouveaux éléments et constatant que de nouvelles factures sous-évaluées ont été présentées par le candidat et que le parti continue d'organiser des événements qui peuvent sembler fictifs, la CNCCFP transmet le dossier au Parquet, qui ouvre une information judiciaire.

2 AU-DELÀ DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE, NOS RECOMMANDATIONS POUR RÉNOVER LE FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE FRANÇAISE

A. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DES PARTIS POLITIQUES

Nos propositions :

► Créer un registre des partis actifs, s'inspirant par exemple de la plateforme existant au Royaume-Uni.

① **ANNEXE 3 Le modèle anglais** PAGE 40

Ce registre contiendrait les éléments suivants :

- Date de création
- Adresse
- Nom des responsables, du mandataire financier et des commissaires aux comptes
- Liste des organismes rattachés
- Comptes tels que déposés à la CNCCFP
- Montant des financements publics reçus
- Nombre d'élus et d'adhérents
- Liste des candidats présentés aux dernières élections.
- Liste des partis tiers avec lesquels des flux financiers ont eu lieu et montants de ces flux.
- Liste des prêts et emprunts en cours
- Liste des cotisations versées par des élus
- Identité des donateurs pour les dons les plus importants (> 2500€/an)

► Pour les partis bénéficiant de financement public : envisager la publication d'une liste annuelle des principaux fournisseurs de chacun des partis et groupements politiques, et leur offrir la possibilité de faire certifier leurs comptes par la Cour des Comptes (à l'instar de ce qu'ont fait l'Assemblée nationale et le Sénat)

► Encourager les partis politiques à faire la transparence sur leurs comptes sur une base volontaire.

► Mieux encadrer les associations changeant de statut pour devenir des partis politiques, afin de garantir que le financement de l'association était conforme aux règles du financement des partis (et à défaut prévoir une dévolution).

B. AMÉLIORER LA TRANSPARENCE DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE AU NIVEAU LOCAL

Nos propositions :

► Envisager de rendre obligatoire la désignation par les candidats d'un mandataire financier dans les communes de 1000 à 9000 habitants.

► Renforcer la transparence des dépenses de formation des élus locaux, afin de s'assurer que celles-ci ne constituent pas un moyen de contourner les règles relatives au financement politique.

C. RENFORCER LES SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENT

Nos propositions :

- ▶ Porter à dix ans la durée de l'inéligibilité sanctionnant un candidat n'ayant pas respecté une obligation substantielle de la législation sur le financement des campagnes électorales.
- ▶ Permettre aux associations anticorruption de se porter partie civile au pénal dans les procès liés au financement occulte de la vie politique.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Eric Buge
« *Droit de la vie politique* »
PUF, collection Thémis Droit, 2018
- Romain Rambaud
« *Le droit des campagnes électorales* »
LGDJ, 2016.
- Roman Rambaud
« *Droit des élections et des référendums politiques* »
LGDJ, Précis Domat, 2019.
- Abel François et Eric Phélippeau
« *Le financement de la vie politique : réglementations, pratiques et effets politiques* »
Armand Collin, 2015
- Eric Phélippeau
« *L'argent de la politique* »
Presses de Sciences Po, 2018
- IDEA
« *Funding of Political Parties and Election Campaigns: a handbook on political finance* »
2015
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/funding-of-political-parties-and-election-campaigns.pdf>
- IDEA
« *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure, A Practical guide* »
2017
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure-a-practical-guide.pdf>
- Transparency International
« *Toolkit Transparency International* »
2014
https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Political_corruption_topic_guide_2015.pdf
- Violette Lazard
« *Big Magouilles : UMP, où est l'argent ?* »
Stock, 2014
- Fabrice Arfi et Karl Laske
« *Avec les compliments du guide* »
Fayard, 2017
- Julia Cagé
« *Le prix de la démocratie* »
Fayard, 2018
Accompagné d'un site permettant une visualisation dynamique des données de l'ouvrage :
www.leprixdelademocratie.fr
- Romain Colas
« *Financement des partis politiques et des campagnes électorales : une législation renouvelée pour plus d'efficacité, de responsabilité et de transparence* »
Rapport parlementaire n°2979 déposé auprès de la Commission des Finances, Juillet 2015.
- UK Electoral Commission
« *Political Finance Regulation and Digital Campaigning: a public perspective* »
https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/244540/Electoral-Commission-political-finance-regulation-and-digital-campaigning-a-public-perspective.pdf

CHRONOLOGIE

L'ENCADREMENT DU FINANCEMENT DE LA VIE POLITIQUE EN FRANCE

Loi du 11 mars 1988

- Mise en place d'un financement public des partis politiques représentés au Parlement, conditionné au respect de nouvelles obligations comptables spécifiques (certification par deux commissaires aux comptes, et à l'époque transmission des comptes aux Bureaux de l'AN et du Sénat)

Loi du 15 janvier 1990

- Création de la CNCCFP, qui devient l'organisme destinataire des comptes des partis politiques.
- Interdiction des dons de certaines personnes morales: Etats étrangers, casinos et cercles de jeux.
- Plafonnement des dons aux partis (500 000 Francs pour une personne morale et 50 000 francs pour une personne physique).
- Instauration de sanctions en cas de non-respect des règles liées au financement de la vie politique: perte de l'aide publique, sanctions civiles et pénales en cas de dépassement des plafonds de dons ou de dons illégaux.
- Extension des obligations comptables applicables aux partis (notamment obligation de dépôt des comptes étendue à tout parti disposant d'un mandataire).

Loi du 29 janvier 1993

- Plafonnement des dons de personnes morales qu'un parti peut recevoir annuellement (25% du total de ses ressources ou 2,5% du montant de l'aide publique)
- Publication de la liste des personnes morales ayant effectué des dons aux partis politiques.

Loi du 19 janvier 1995

- Interdiction des dons de personnes morales (sauf partis politiques) de consentir des dons aux partis politiques et aux candidats en campagne.
- Augmentation de la réduction d'impôt accordée aux personnes physiques en cas de don ou de cotisation à un parti ou un candidat, par l'intermédiaire de son mandataire.

Loi du 11 avril 2003

- Réforme des règles de calcul de l'aide publique aux partis (première tranche): celle-ci devient limitée aux partis ayant obtenu au moins 1% des suffrages dans au moins 50 circonscriptions aux législatives (à l'exception des partis ultra-marins).

Loi du 18 janvier 2005

- Le montant des réductions d'impôts accordées en cas de don ou de cotisation est augmenté à 66% dans la limite de 20% du revenu imposable (40% et 5% auparavant).

Loi du 5 avril 2006

- Le contrôle en premier ressort des comptes de campagne présidentielle est transféré du Conseil constitutionnel à la CNCCFP.

Loi du 11 octobre 2013

- Le plafond de 7500€ pour les dons de personnes physiques s'applique désormais tous partis confondus et non plus par parti.
- Interdiction pour un élu métropolitain d'être rattaché à un parti ultra-marin.
- Confirmation dans la loi de l'interdiction d'utiliser l'IRFM des parlementaires à des fins de financement électoral.
- Obligation pour les partis de communiquer à la CNCCFP la liste de ses donateurs, afin qu'elle puisse effectuer ses contrôles.

Loi du 5 mars 2017

- Obligation pour les partis de transmettre à la CNCCFP des données précises sur les emprunts contractés

Loi du 15 septembre 2017

- Elargissement du droit électoral aux « groupements » politiques, pour répondre à la problématique de la définition floue des partis.
- Encadrement des prêts de personnes physiques à un parti ou un compte de campagne : ces prêts ne peuvent être effectués à titre habituel, ne peuvent excéder cinq ans, sont plafonnés et encadrés par le décret du 28 décembre 2017, et le parti doit transmettre à la CNCCFP une copie du contrat de prêt et intégrer dans les annexes de ses comptes un état du remboursement du prêt consenti.
- Les dons de personnes physiques à un parti ou un compte de campagne ne sont possibles que de la part d'une personne de nationalité française ou résidant en France.
- Les prêts d'une banque à un parti sont limités aux banques dont le siège social est située dans un Etat membre de l'UE.
- Renforcement des sanctions en cas de financement illicite d'un parti ou d'une campagne (dons et prêts illicites) ou de non communication d'une pièce demandée par la CNCCFP.
- Le fait de ne pas déposer les comptes d'un parti devient passible de 3 ans de prison et 45k€ d'amende.
- Les normes comptables applicables aux partis seront établies sur la base d'un référentiel de l'Autorité des normes comptables (**pas encore publié**). La comptabilité des partis devra intégrer les comptes des structures locales de ces partis (sections ou fédérations) et les flux avec les comptes de campagne.

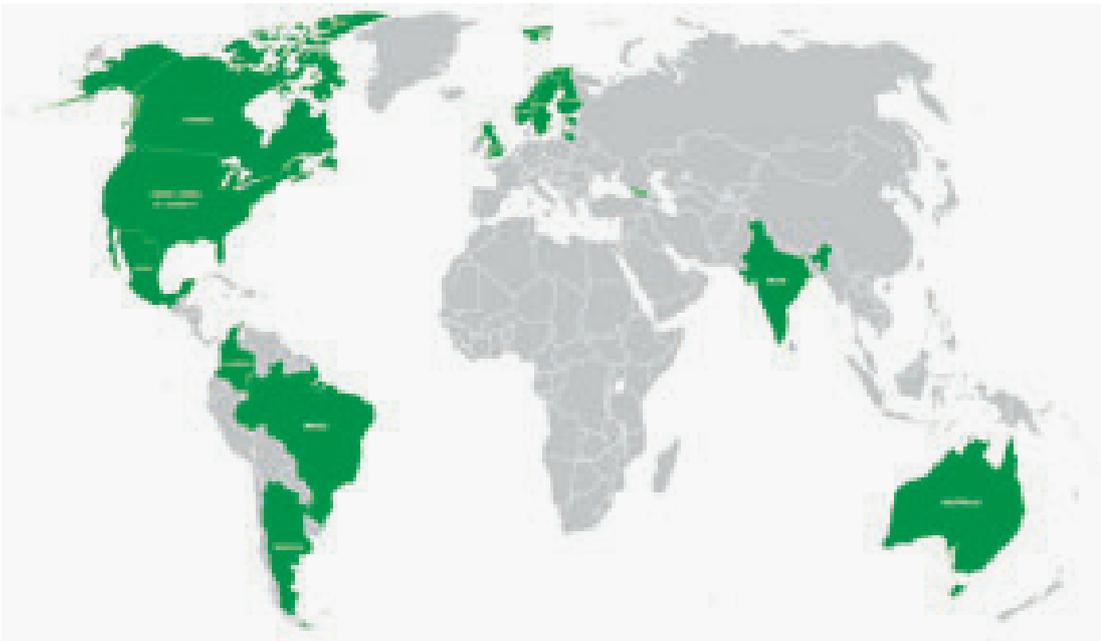
LA TRANSPARENCE DES COMPTES DE CAMPAGNE À L'ÉTRANGER

En matière de financement politique, les comparaisons internationales sont difficiles à établir, tant les systèmes dépendent des traditions politiques et du régime institutionnel propre à chaque pays. Selon l'ONG IDEA, seule une minorité de pays dans le monde ont mis en place un système complet de transparence avec accès en open data.

On y trouve des pays émergents (Inde, Brésil, Colombie), des démocraties libérales de tradition anglosaxonne (Etats-Unis, Canada, Australie, Royaume-Uni), les pays scandinaves, les pays baltes, et des pays d'Amérique Latine.

Comme indiqué précédemment dans ce rapport, l'idée n'est pas de répliquer ces modèles en France, mais d'étudier comment fonctionnent les initiatives de transparence à l'étranger, leurs avantages et leurs limites.

ONLINE REPORTING AND DISCLOSURE SYSTEMS FOR POLITICAL FINANCE AROUND THE WORLD



Source : Map based on International IDEA research⁶⁴ up to July 2017. This list is not necessarily exhaustive.

ROYAUME-UNI

En Europe, le système le plus abouti se trouve au Royaume-Uni. L'Electoral Commission dispose d'un site Internet moderne et très complet. Au-delà du contrôle des comptes de campagne, elle se voit confier un rôle pédagogique sur les campagnes électorales (incluant la promotion de l'inscription sur les listes électorales en amont des élections par exemple).

Les partis politiques doivent se soumettre à différentes obligations déclaratives auprès de l'Electoral Commission, notamment les suivantes :

- Hors période électorale, déclaration trimestrielle des dons et prêts supérieurs à 7500£ ou 1500£ pour les sections locales des partis (en base annuelle). En période électorale, la déclaration

64. IDEA, «Digital solutions for political finance reporting and disclosure – A Practical Guide», 2017, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure-a-practical-guide.pdf>

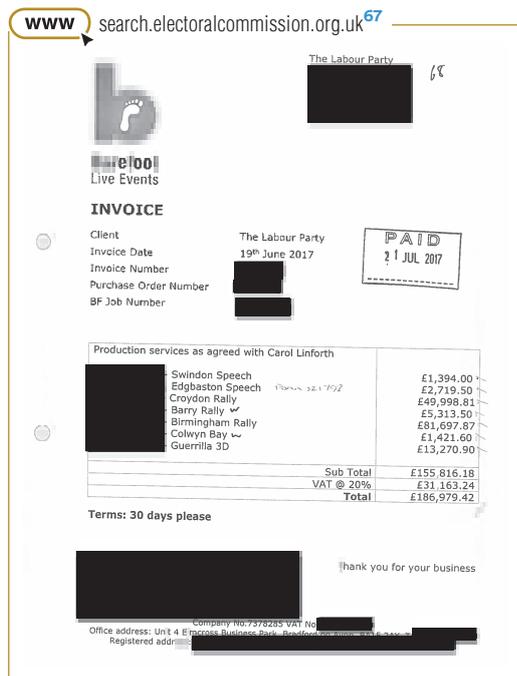
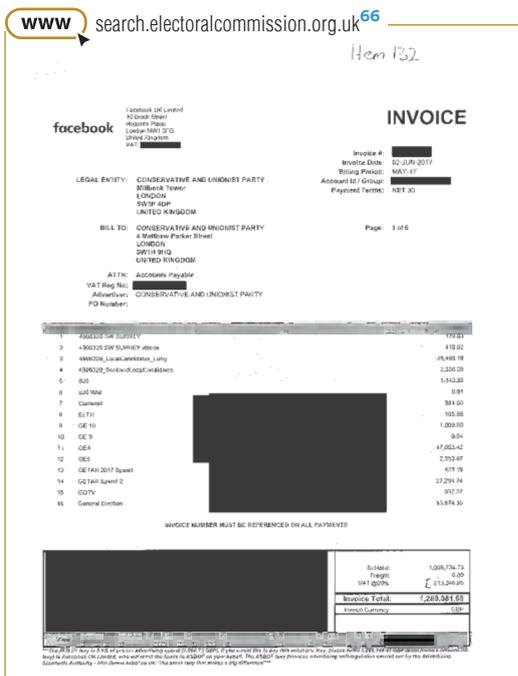
des dons se fait sur une base hebdomadaire⁶⁵.

- Déclaration de l'ensemble des dépenses liés à une campagne électorale après l'élection. Les justificatifs sont mis en ligne par la commission. A titre d'exemple, voici ci-dessous deux factures correspondant à une facture Facebook du parti conservateur, et une facture d'une société d'évènementiel pour un meeting organisé par le parti travailliste (ill. 1 et 2).

Le détail des emprunts souscrits par les partis est également disponible en ligne avec le détail des remboursements quand ils ont eu lieu (ill. 3 et 4).

Il existe par ailleurs un registre des partis politiques (ill. 5).

L'Electoral Commission vérifie que les déclarations fournies par les partis et les candidats sont conformes à la loi. Elle s'assure que les



- 1
- 2
- 3
- 4

1. Exemple de justificatifs de dépenses liés à une campagne mis en ligne par la commission : facture Facebook du parti conservateur

2. Exemple de justificatifs de dépenses liés à une campagne mis en ligne par la commission : facture d'une société d'évènementiel pour un meeting organisé par le parti travailliste.

3. Exemple d'emprunt en cours : prêt d'un syndicat au parti travailliste

4. Exemple de remboursement d'un prêt fait par un particulier ayant été remboursé



65. UK Electoral Commission : https://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0014/102263/to-donations-rp.pdf
 66. <http://search.electoralcommission.org.uk/Api/Spending/Invoices/55717>
 67. <http://search.electoralcommission.org.uk/Api/Spending/Invoices/20973>
 68. <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Loans/AL0363971>
 69. <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Loans/AL0323273>

LETTONIE

En matière de transparence du financement politique, les pays baltes ont des choses à nous apprendre. Ces pays sont en avance en matière de numérisation des services publics et de l'administration⁷³. Le contrôle du financement de la vie politique n'échappe pas à cette règle.

La Lettonie dispose depuis 2002 d'une régulation relativement complète du financement de la vie politique. Tout don perçu par un parti doit être déclaré au KNAB⁷⁴, l'autorité anticorruption du pays, et être publié sur une base de données en ligne publique et accessible à tout un chacun. Les personnes physiques ne peuvent donner plus de 18 500 euros ou 30% de leurs revenus annuels, et les entreprises ne peuvent pas faire de dons.

Dans le système letton, ce sont les partis qui financent les campagnes et non les candidats, et ce sont donc les premiers concernés par les règles du financement électoral. Chaque parti est soumis à un plafond de dépenses qu'il ne doit pas dépasser pour financer la campagne de ses candidats. Ce plafond est calculé en fonction du nombre de candidats que le parti présente aux élections. Le montant des financements publics accordés aux partis dépend du score de ces derniers aux élections précédentes.

Le KNAB est une autorité administrative indépendante, disposant de pouvoir d'enquêtes. En cas de violation ou de fraude, le KNAB peut attaquer le contrevenant devant le tribunal administratif. Le KNAB peut demander aux partis que les financements obtenus de façon illégale soient remboursés à l'Etat.

Dans le cadre du financement des partis, le KNAB contrôle si les partis ont reçu des donations illégales, ont dépassé les plafonds, ou ont reçu un don anonyme. Les partis politiques ont l'obligation de transmettre au KNAB un rapport annuel de leurs dépenses et revenus, une déclaration budgétaire pour les campagnes électorales, et une déclaration des dons reçus. Tout don doit être déclaré sous 15 jours, quel que soit son montant. Le KNAB effectue le contrôle des comptes de campagne dans un délai de six mois.

Les données transmises par les partis sont publiées sur le site web de KNAB et mises à disposition du grand public.

Pour l'association Delna, section lettone de Transparency International, cette transparence est utile et permet à la société civile d'exercer un contrôle sur les comptes de campagne. Cependant, dans ce pays où le poids des oligarques dans la vie politique est important, l'association plaide pour un renforcement de la législation sur le financement de la vie politique, afin d'augmenter le montant du financement public, et un renforcement des contrôles et des sanctions contre le détournement des moyens de l'Etat au profit du financement illégal des campagnes (state abuse).⁷⁵

ETATS-UNIS⁷⁶

Le système politique américain est très différent du système français. Les USA regroupent 51 systèmes électoraux différents ainsi qu'une diversité d'élections. Il y existe les élections fédérales (présidentielle, sénatoriales) et les autres (gouverneurs, ministre des finances, assemblée législative, maire, assemblée de comté, 2/3 des magistrat fédéraux...). Chaque Etat dispose de son propre code électoral et ainsi de règles différentes pour le financement de la vie politique.

Dans la logique américaine, la question du financement de la vie politique est étroitement liée à la protection de la liberté d'expression (1^{er} amendement de la constitution). Le plafonnement des dépenses des partis/campagnes est inenvisageable car il serait perçu comme contradictoire avec le principe de la liberté d'expression. En effet, le premier poste de dépense de campagne aux Etats-Unis est l'achat d'espace médiatique. « Money is speech ! ».

73. « L'Estonie, vitrine mondiale de l'e-gouvernement », Les Echos, 01/06/2017, https://www.lesechos.fr/01/06/2017/lesechos.fr/030363638392_l-estonie-vitrine-mondiale-de-l-e-gouvernement.htm

74. <https://www.knab.gov.lv/en/financing/>

75. Entretien avec Liene Gatere, directrice par intérim de l'association Delna (Juin 2018).

76. Source: entretien avec Vincent Michelot, professeur à l'IEP de Lyon et spécialiste des Etats-Unis (mai 2018)

Dans un système où le plafonnement des dépenses est inenvisageable, la question de la transparence et des déclarations constitue un important levier de régulation. L'effort de réguler le financement de la vie politique s'est affermi après l'élection de Nixon en 1968. La loi FECA (1971) est une loi fédérale qui exige que les candidats et les « comités politiques » révèlent la source de leur financement et la manière dont ils dépensent leur argent. Cette loi a été amendée à plusieurs reprises. Elle crée un cadre général, mais la loi américaine produit un foisonnement de régulations, pour chaque type d'organisation qui possède différentes obligations selon leur statut.

Au niveau fédéral, il existe une agence, la FEC (Federal Election Commission), chargée d'assurer la transparence. Les données transmises par les candidats sont mises en ligne très rapidement.

Cette agence est non partisane et, par ailleurs, dispose de peu de moyens. Elle peut faire un signalement judiciaire (ou une association de la société civile peut porter plainte), mais ne dispose pas de pouvoir de sanction.

Pour les mouvements conservateurs la question de la transparence représente une violation du droit à l'intimité « privacy », droit individuel, alors que les progressistes la défendent comme le principe du « public right to know », droit collectif.

Les think tank portent leurs efforts sur les questions de transparence et de déclaration (toute action visant le plafonnement étant inutile). Ils révèlent régulièrement des scandales. Ces organismes utilisent la méthode du « public shaming » qui est très efficace sur l'opinion publique et a un impact important sur le décideur public.



6. Page d'accueil de l'ONG Center for responsive Politics

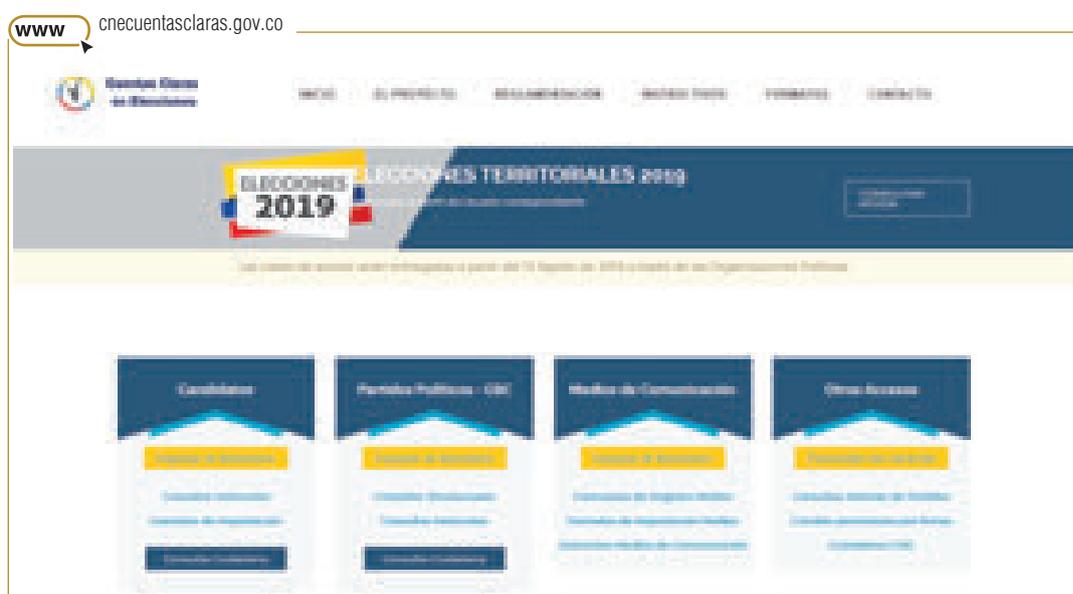
COLOMBIE

Comme on l'a vu, les pays les plus avancés en matière de transparence ne sont pas forcément situés en Europe de l'Ouest. La transparence peut être utilisée comme un levier pour le contrôle des campagnes électorales là où la corruption est endémique et le contrôle du financement politique faible. Ces exemples montrent que la transparence est possible et peut être un levier puissant, mais qui ne suffit pas si les contrôles sont trop faibles et l'indépendance des autorités de contrôle non garantie.

En Colombie, la plateforme en ligne Cuentas Claras a été développée par Transparencia por Colombia (section colombienne de Transparency International) et financée par USAID. Cette plateforme permet aux candidats de déclarer leurs dépenses en période de campagne. Depuis Août 2011, le Conseil National Electoral Colombien a rendu obligatoire l'usage de Cuentas Claras.

Les partis politiques déclarent leurs dépenses et revenus tout au long de la campagne électorale. La période de campagne électorale dure quatre mois avant la date du premier tour pour les présidentielle, puis trois semaines entre les deux tours. A l'issue de la campagne, les partis doivent transmettre une déclaration globale. Ils doivent également transmettre une déclaration annuelle de leur budget. Cuentas Claras fonctionne comme un recueil comptable en ligne. Les données des partis politiques sont publiées immédiatement en ligne, telles qu'elles sont transmises, sans contrôle par l'autorité électorale.

Selon Transparency International en Colombie, cette plateforme permet d'identifier les zones d'ombre et d'opérer un contrôle de la société civile sur les financements publics et privés des campagnes, mais son efficacité est limitée par l'absence de contrôle sur les données et le manqué d'indépendance du conseil électoral⁷⁷.

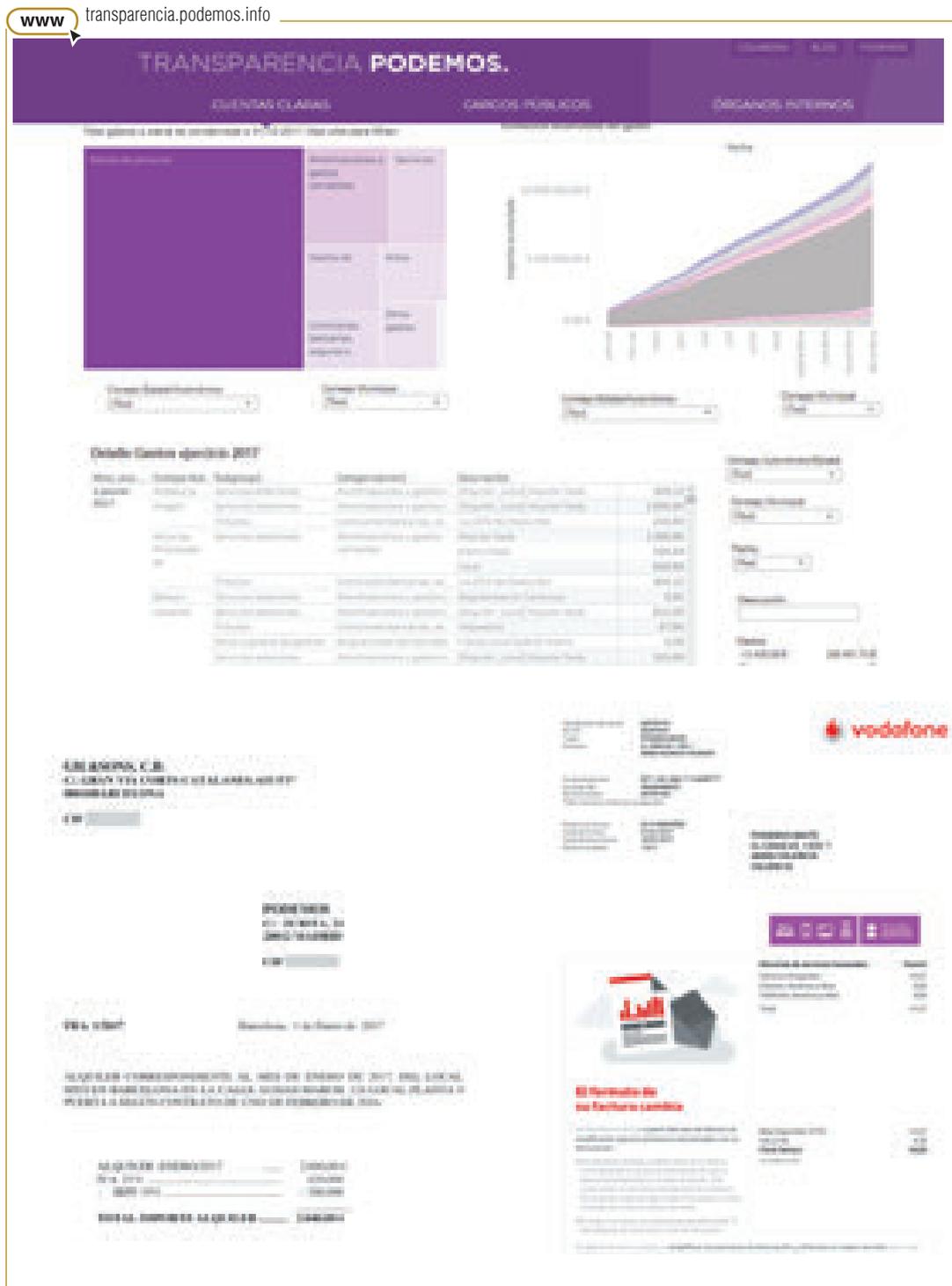


7. Plateforme en ligne Cuentas Claras, développée par Transparencia por Colombia, et rendue obligatoire depuis Août 2011

77. Source: entretien de Transparency International France avec Sandra Ximena Martínez, Transparencia por Colombia.

INITIATIVES VOLONTAIRES DES PARTIS : L'EXEMPLE DE PODEMOS EN ESPAGNE

Rien n'empêche un parti politique de s'engager dans une démarche de transparence sans attendre qu'une plateforme nationale soit établie. C'est ce qu'a fait le parti Podemos en Espagne.



ANNEXE 3

8. Page d'accueil de la plateforme Cuentas Claras de Podemos et exemples de factures disponible



SOUTENEZ NOTRE ACTION
FAITES UN DON SUR :

WWW.TRANSPARENCY-FRANCE.ORG/DON

Cette publication est proposée gratuitement par
Transparency International France.

Notre organisation a besoin de vos dons pour continuer
à travailler. Une contribution financière de la part de chaque lecteur
nous y aiderait fortement. Pour faire un don du montant de votre choix,
rendez-vous sur : <http://transparency-france.org/don>

Transparency International France

14 passage Dubail 75010 Paris
www.transparency-france.org