



Le financement des campagnes électorales et des partis politiques en France

État des lieux et recommandations – Juin 2015

Les partis politiques font l'objet d'une défiance particulièrement prononcée de la part des citoyens comme le soulignent diverses études d'opinion :

- Selon le Baromètre de la confiance politique du CEVIPOF (janvier 2014), les partis politiques sont les organisations qui font l'objet de la défiance la plus élevée avec seulement **11% des sondés qui déclarent leur faire confiance** ;
- Selon un sondage Opinion Way pour l'Institut Thomas More (mars 2014), **72% des Français considèrent que les partis favorisent une professionnalisation de la vie politique** et ne permettent pas le renouvellement des élus ;
- Enfin, un sondage Viavoice d'avril 2014 a montré que 88% des sondés souhaitaient rendre le fonctionnement des partis politiques plus transparent.

Cette défiance peut s'expliquer par les différentes « affaires » et polémiques qui ont émaillé l'actualité de ces dernières années : affaire Bygmalion, soupçons de détournement des fonds d'un groupe parlementaire, enquête sur un financement d'un parti via la rémunération d'assistants parlementaires européens, prêt accordé par des institutions étrangères à un parti français...

Pourtant, la France dispose, sur le papier, de l'une des législations les plus avancées en Europe en matière de financement de la vie politique. Depuis 1988 et à la suite de divers scandales de financement occultes, plusieurs lois ont été adoptées afin d'assurer la transparence du financement des partis et des campagnes électorales et de limiter les risques de corruption.

D'une part, la législation française organise la transparence et le contrôle des comptes via une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP). D'autre part, la loi limite le financement privé. Ainsi, le financement de la vie politique par les personnes morales est interdit (dons ou avantages en nature). Pour compenser, un système de financement public important a été créé, proportionnel au nombre de voix obtenues lors des élections. Les dépenses électorales sont par ailleurs plafonnées.

Le financement par les personnes physique est autorisé mais limité. Pour les **campagnes électorales, il ne peut dépasser 4 600 euros pour un ou plusieurs candidats** lors de la même élection. Concernant les **dons aux partis politiques, une même personne ne peut verser plus de 7 500 euros à des partis politiques différents**. En cas de manquement à cette règle, la sanction est de 3 750 euros et/ou d'un an d'emprisonnement. Enfin, les élus sont soumis à une obligation de déclaration de leur patrimoine en début et en fin de mandat, contrôlé par la nouvelle Haute autorité pour la transparence de la vie publique (ce dispositif ne sera pas traité dans cette note).

Les affaires citées précédemment sont cependant révélatrices de certaines défaillances et, notamment, de l'insuffisance du contrôle exercé sur les comptes des partis. Ainsi, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ne dispose par exemple pas de moyens d'investigation. **Pour Transparency International France, c'est moins la législation qui est en cause que les moyens mis en place pour garantir son application.**

I. Origines et principes de la législation

C'est avec la loi du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique que le législateur appréhende pour la première fois le financement des partis politiques. Plusieurs lois ont par la suite complété le dispositif :

- *Loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques* qui crée la CNCCFP
- *Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques* qui plafonne la somme des dons de personnes morales que pouvait recevoir chaque année un parti et rend publique la liste de ces dons
- *Loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique* qui interdit notamment les dons et avantages directs et indirects de personnes morales (à l'exception des partis et groupements politiques)
- *Loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives* qui introduit une sanction financière aux partis ne respectant pas le principe de parité
- *Loi du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*
- *Loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique* (cf. améliorations détaillées p.5)

Pour pouvoir agir pleinement et notamment obtenir le droit de financer des candidats en campagne, un parti doit s'être doté d'une association de financement ou avoir désigné un mandataire financier. Par ailleurs, la loi leur fixe un certain nombre d'obligations : tenir une comptabilité, arrêter ses comptes chaque année, les faire certifier par deux commissaires aux comptes et déposer les comptes de l'année n-1 au plus tard le 30 juin de l'année n pour que la CNCCFP puisse les rendre publics. Les partis ne sont donc pas directement astreints à la publication de leurs comptes¹.

Ce dispositif repose sur des principes fondamentaux :

- En vertu de la Constitution, **les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage et favorisent l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives. Ils se forment et exercent leur activité librement.** Cette liberté interdit néanmoins l'introduction d'une véritable définition des partis politiques (sauf depuis 1988, sous un angle financier restrictif).
- Les ressources des partis et des candidats doivent permettre **d'établir une transparence** afin de prévenir les financements occultes ou les pressions financières qui risquent d'affaiblir leur indépendance.
- Les **dépenses électorales sont plafonnées** pour une plus grande égalité entre les candidats.
- Le **financement direct ou indirect par un État étranger** ou une personne morale de droit étranger est interdit.
- Les manquements à ces obligations sont punis de sanctions pénales et financières et de peines d'inéligibilité. C'est la CNCCFP qui contrôle la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis et des campagnes.

¹ Alors même que les associations et aux fondations qui perçoivent des dons et ou des subventions d'un montant total de 153 000 euros doivent publier intégralement leurs comptes, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes.

II. Le financement des partis politiques

Deux modes de financement sont envisagés, le financement privé et l'aide publique de l'Etat.

- ***Le financement d'origine privé***

Les partis politiques peuvent être financés par d'autres formations politiques, ainsi que par les cotisations et les dons des personnes physiques qui bénéficient d'un avantage fiscal. Les partis peuvent également réaliser des bénéfices provenant de leur activité économique, mais cela représente une très faible partie des ressources.

Depuis la loi du 19 janvier 1995, les dons de personnes morales (autres qu'un parti ou un groupement politique) sont strictement interdits, de même que les avantages en nature. Les personnes physiques peuvent verser des dons et des cotisations pour un montant maximal de 7500€. Les cotisations versées par les élus ne sont en revanche pas plafonnées bien qu'elles ouvrent droit à réduction d'impôt. **Avec la loi sur la transparence du 11 octobre 2013, ce plafond vaut pour les dons tant à un qu'à plusieurs formations politiques.** L'identité des donateurs est tenue confidentielle. Les dons de 150 euros ou moins peuvent être effectués en espèces (ce qui laisse une porte ouverte possible aux dons de personnes morales).

Enfin, **l'emprunt effectué auprès d'une personne physique est une source légale** bien que problématique dans le cas où le parti bénéficiaire interviendrait dans le financement d'une campagne présidentielle pour laquelle les prêts de personnes physiques sont formellement interdits.

- ***Le financement public***

Chaque année, la loi de finance comporte des crédits destinés aux groupements et partis politiques. Selon le rapport de Jean-Louis Nadal « Renouer la confiance publique », le montant de l'aide publique aux partis politiques pour 2015 est de 68,7 millions d'euros.

La moitié de ces crédits bénéficie aux partis qui ont présenté, dans au moins 50 circonscriptions ou un département/collectivité d'outre mer, des candidats ayant obtenu au moins 1% des suffrages exprimés. Une réduction est prévue lorsque la parité n'est pas respectée. L'autre moitié est versée aux partis représentés au Parlement, proportionnellement au nombre de députés. Cette deuxième moitié ne peut être perçue que par les partis ayant bénéficié de la première moitié.

En outre, l'Etat finance de manière indirecte les partis politiques dans la mesure où ils peuvent bénéficier d'une imposition à taux réduit sur certains revenus propres comme la location de leur immeuble par exemple. Par ailleurs, **l'avantage fiscal de 66 % accordé aux donateurs et cotisants est considéré par certains comme un financement public indirect.**

Un rapport publié en décembre 2011 par Transparency International France² avait montré que 14 organisations concentraient environ 90% des recettes et des dépenses de l'ensemble des partis politiques ayant transmis leurs comptes certifiés à la CNCCFP et qu'ils captaient environ 95% des aides publiques distribuées (227 sur un total de 295 partis politiques au sens de la loi du 11 mars 1988 tenus de déposer des comptes en 2009).

² [Système national d'intégrité – Le dispositif français](#), rapport décembre 2011, p. 168

III. Le financement des campagnes électorales

La législation actuellement en vigueur pose de nombreux principes quant au financement des campagnes électorales.

Tout d'abord, des dons peuvent être perçus de personnes physiques ou de partis politiques. Aucun plafonnement n'est prévu pour les dons entre partis (ce qui expliquait la multiplication, avant la loi de 2013, des micro-partis visant à recueillir des fonds pour en faire profiter un candidat aux élections ou un élu dans ses activités politiques). **Les dons des personnes physiques ne peuvent excéder 4 600€ par élection.** Les partis peuvent également consentir des prêts à leurs candidats. **Il est cependant difficile pour la CNCCFP de vérifier que ces prêts ont effectivement été remboursés.**

En outre, **le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants** et les candidats sont tenus de désigner un mandataire qui sera seul habilité à recueillir les fonds et assurer le paiement des dépenses. **Certaines dépenses de campagnes sont interdites** : publicités télévisées et radios ainsi que, dans les six mois précédant l'élection, le marketing téléphonique et informatique, la publicité par voie de presse et les campagnes d'affichage.

Le mandataire doit établir un **compte de campagne certifié par un expert comptable**, retraçant l'ensemble des dépenses et des ressources imputables à la campagne électorale. Ce compte devra être transmis à la CNCCFP qui pourra approuver, réformer ou rejeter ce document. Les vérifications de la CNCCFP se font sur pièces (justificatifs), mais elle a aussi la possibilité de demander des explications. Suite à une décision du Conseil d'État de mars 2015, la CNCCFP est désormais tenue de rendre publiques ces opérations de vérification³.

Cependant, l'une des limites principales de la réglementation du financement des campagnes électorales relevée par Jean-Louis Nadal dans son rapport, **la CNCCFP ne dispose d'aucun moyen pour vérifier sur place et en temps réel la réalité des dépenses électorales effectuées.**

En **cas de rejet** et si l'irrégularité est constatée par le juge de l'élection, ce dernier pourra prononcer la démission d'office de l'élu concerné et fixer une **période d'inéligibilité pouvant aller jusqu'à trois ans**. En cas d'approbation du compte, les candidats ayant obtenu au moins 5% des suffrages au premier tour pourront recevoir remboursement de près de 50% du montant du plafond.

A l'issue de l'élection, s'il n'a pas utilisé toutes ses recettes de campagnes, le candidat peut effectuer une dévolution au profit d'une association d'utilité publique ou d'une association de financement d'un parti politique, fixée par la CNCCFP et contrôlée par le préfet. Souvent, elles se font au profit du parti dont il est proche. Pour la CNCCFP⁴, cela peut inciter à controuver la règle du plafonnement des dons aux partis politiques ou profiter à des établissements non d'intérêt public ou dans lequel le candidat a un intérêt. La Commission recommande que le surplus correspondant aux dons de personnes physiques soit dévolu à la Fondation de France, comme pour les candidats à l'élection présidentielle.

IV. Un contrôle des comptes des partis délié du contrôle des comptes de campagne

Alors que la CNCCFP peut approuver ou rejeter un compte de campagne, son contrôle sur les comptes des partis est encore plus limité. **N'ayant pas pour mission la validation des comptes, elle n'a pas d'accès direct aux comptes des partis ni aux pièces justificatives qui les accompagnent et ne peut donc pas contrôler les dépenses des partis.** Ce rôle est dévolu aux deux commissaires aux

³ [Contrôle des comptes de campagne : Mediapart remporte la bataille de la transparence](#), Mediapart, 31 mars 2015

⁴ Cf. 16ème rapport d'activité de la CNCCFP publié en mars 2015.

comptes chargés de la certification. Les partis politiques ont simplement l'obligation de transmettre leurs comptes (agrégés et consolidés) à la CNCCFP.

Le rôle de la CNCCFP, tel que défini par la loi, est de s'assurer que les partis ont globalement respecté leurs obligations comptables et financières et assurer une publication simplifiée des comptes au Journal officiel (volume et origine des recettes collectées, volume et nature des principales dépenses). La CNCCFP doit s'appuyer sur le travail des commissaires aux comptes, qui opèrent sous pression de délais et qui peuvent lui opposer le secret professionnel, sans toujours pouvoir exercer un contrôle approfondi ou étendu⁵. **Le contrôle de la CNCCFP est essentiellement formel et ne permet de déceler que les violations les plus flagrantes.**

Comme elle l'a elle-même indiqué, la CNCCFP ne dispose d'aucun pouvoir d'investigation à l'égard des partis. Elle ne peut pas effectuer des contrôles sur place. Depuis la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, elle peut demander « *communication de toutes les pièces comptables et justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle* », mais aucune sanction n'est prévue en cas de non transmission. Par ailleurs, les éléments dont elle dispose *a priori* rendent difficilement décelables d'éventuelles irrégularités pouvant justifier une demande de communication de pièces comptables.

Le secret professionnel des commissaires aux comptes ne peut être levé par rapport à la CNCCFP et elle ne peut faire appel (comme pour les comptes de campagne) aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux.

Il lui est par ailleurs **impossible de vérifier que toutes les structures liées devant figurer dans le périmètre des comptes ont bien été prises en comptes** (par exemple, les branches locales ou les fondations politiques proches de certains partis qui peuvent recevoir des dons de personnes physiques).

Enfin, **les comptes des partis transmis à la CNCCFP ne lui permettent par ailleurs pas de connaître la totalité des montants versés par les partis aux campagnes électorales** dans la mesure où le montant des concours en nature n'a pas à figurer dans la comptabilité des partis. La CNCCFP souhaiterait dès lors l'instauration d'une annexe spécifique consacrée au financement des élections qui lui permettrait de faire un rapprochement avec les déclarations figurant dans les comptes de campagne.

V. Améliorations issues de la loi sur la transparence de la vie publique du 11 octobre 2013

La loi sur la transparence de la vie publique a introduit certaines améliorations préconisées depuis longtemps par la CNCCFP ou le GRECO :

- Interdiction pour les candidats d'utiliser les indemnités et les avantages en nature mis à disposition par les assemblées parlementaires pour couvrir les frais liés à l'exercice de leur mandat;
- Tout avantage en nature (à l'exception de la mise à disposition d'un véhicule) dont bénéficie les élus locaux doivent faire l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage;
- Interdiction pour un membre du Parlement, non élu dans une circonscription d'outre-mer, de s'inscrire ou de se rattacher à un parti ou à un groupement politique ultra-marin;
- Interdiction pour **une même personne de donner plus de 7 500 € à des partis politiques différents**. Ce plafond ne s'applique pas aux cotisations versées par les élus ;

⁵ Dans son 16^{ème} rapport d'activité publié en mars 2015, la CNCCFP recommande une **obligation de rotation des commissaires aux comptes et de limiter l'exigence de double certification aux comptes dont les montants sont élevés ou dont la structure est complexe**. Par ailleurs, elle demande de **ne plus se voir opposer le secret professionnel des commissaires aux comptes**.

- Interdiction de faire bénéficier de l'avantage fiscal les donateurs de partis n'ayant pas respecté leurs obligations comptables⁶ ;
- Transmission chaque année à la CNCCFP par les partis politiques de la liste des personnes ayant consenti annuellement à verser un ou plusieurs dons ou cotisations (mais aucune conséquence pour ceux qui ne se plieraient pas à cette obligation) ;
- Possibilité pour la CNCCFP de demander communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle ;
- Obligation pour le président de la CNCCFP de déclarer à TRACFIN, dès qu'il en a connaissance, les faits dont il soupçonne qu'ils sont en relation avec une infraction à la législation fiscale.

VI. Principales recommandations

A la lecture des rapports publiés récemment par la CNCCFP elle-même, mais aussi par le GRECO (mars 2015)⁷ et Jean-Louis Nadal (janvier 2015), un consensus semble émerger sur la nécessité de renforcer encore le contrôle du financement de la vie politique en France, notamment concernant les moyens alloués à la CNCCFP.

Transparency International France formule un ensemble de recommandations issues de ses propres travaux⁸ et de ces différents rapports :

- A l'instar des associations et des fondations, imposer aux partis politiques **l'obligation de publier intégralement leurs comptes.**
- **Permettre à la CNCCFP d'accéder aux comptes des partis et des campagnes en temps réel** : pour pouvoir contrôler les comptes de campagne, elle doit avoir accès à tous les justificatifs, pendant le temps de la campagne, afin de pouvoir faire le lien entre ce qui est déclaré dans les comptes de campagnes (notamment les recettes) et ce qui est déclaré dans les comptes des partis (notamment les dépenses). Ainsi que le préconise le rapport de Jean-Louis Nadal, **les dépenses engagées par les candidats à l'élection présidentielle pourraient être rendues publiques, à intervalles réguliers, afin de permettre l'exercice aussi d'un contrôle citoyen.**
- Étendre plus systématiquement le périmètre comptable des partis et formations politiques aux structures liées (notamment les sections) et **identifier les moyens matériels des groupes parlementaires.**
- **Donner à la CNCCFP des pouvoirs d'investigation** (pouvoir exiger la production de pièces, effectuer des contrôles sur place, faire appel aux services d'enquête judiciaire en cas de doute sérieux), lui permettre de contrôler les dépenses des partis et adopter des sanctions adaptées⁹ en cas de manquement.
- Étendre le plafond de 7500€ aux cotisations des élus.

⁶ Cependant, dans son 16^{ème} rapport d'activité publié en mars 2015, la CNCCFP note que cette mesure est contournée par les partis défaillants qui peuvent créer un autre parti destiné à recueillir l'année suivante des dons et cotisations.

⁷ [Deuxième Rapport de Conformité Intérimaire sur la France – « Transparence du financement des partis politiques »](#), GRECO, Mars 2015

⁸ [Système national d'intégrité – Le dispositif français](#), rapport décembre 2011, p. 166 et suivantes

⁹ Dans son 16^{ème} rapport d'activité, la CNCCFP regrette que les sanctions sont aujourd'hui appliquées de manière indifférenciée et non proportionnées pour des types de manquement très variables.

- Mettre en place un dispositif approprié de centralisation des données afin de pouvoir mieux **contrôler le respect des plafonds de don des personnes physiques** et donner un coup d'arrêt à la multiplication des micro-partis. Pour plus d'efficacité, le GRECO recommande d'instaurer un seuil au-dessus duquel l'identité du donateur devrait être divulguée.

- Mettre en place des règles de **contrôle de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM)**. Bien que cela soit interdit, l'IRFM, qui est non imposable, peut servir à régler la cotisation au parti ou à financer une campagne électorale, l'élu bénéficiant ensuite d'une réduction d'impôt.

- Instaurer une **réglementation relative aux possibilités d'emprunt** auprès des personnes physiques ou morales, aux taux d'intérêt applicables et aux modalités de remboursement.

Dans un souci d'efficacité, la CNCCFP comme le GRECO recommandent aussi une standardisation de présentation et de format des documents comptables afin de faciliter le contrôle.

Enfin, un amendement inclus dans la loi sur la transparence de la vie publique ayant supprimé la sanction réprimant le fait, pour un parti politique, d'avoir accepté des dons de personnes morales¹⁰, il est urgent de le rétablir.

¹⁰ [Justice : la bourde parlementaire qui profite au FN](#), Le Monde, 08/06/15