



COLLOQUE DU 22 JANVIER 2025 :

**Les règles de financement de la vie politique
Où en sommes-nous ? Où allons-nous ?**

**Conclusion du colloque par Jean-Philippe VACHIA
président de la CNCCFP**

Mesdames, Messieurs,

Les échanges de cette journée ont été nourris et il me revient maintenant de conclure le colloque.

Dans un premier temps je reviendrai très rapidement sur certains traits saillants des différentes interventions, avant d'esquisser, dans un second temps, diverses pistes d'évolution reprenant, pour la plupart, des thèmes évoqués aujourd'hui.

* * *

|

La régulation du financement de la vie politique est bien le fruit d'un long cheminement pour que soient établies les mesures qui doivent nous prémunir contre les dangers d'une activité publique longtemps à la merci des combinaisons financières, comme le relevait le président Laurent FABIUS en ouvrant le colloque.

Cette vie politique, dont les professeurs Xavier CABANNES et Aurélien BAUDU ont décortiqué en introduction « l'anatomie » et la « physiologie » en mettant en exergue le flux sanguin, l'argent, qui irrigue l'ensemble, est structurée autour des partis politiques et des campagnes électorales et des contrôles qui s'exercent sur les modalités de leur financement.

Le système actuel peut toutefois ne pas toujours apparaître comme parfaitement stabilisé, suscitant des interrogations, comme relevé par le professeur Pierre ESPLUGAS en introduction de la **première table ronde**.

Sa complexité et sa diversité ont pu être réinterrogées par le professeur Romain RAMBAUD par le biais d'exemples précis tant sur l'appréhension du cadre normatif mais aussi à travers sa mise en application par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques.

En mettant l'accent sur les trois principes préalablement développés, transparence, moralisation, équité, Didier MARTIN, secrétaire général du ministère de l'Intérieur, a su mettre en avant l'intérêt de ce système de contrôle relativement récent, dont les objectifs n'étaient pas garantis auparavant, ce qui était propice aux abus.

Si le système juridique actuel reste « nouveau », source parfois de complexité, la Commission s'assure du respect de ce cadre légal tel qu'il a été conçu par le législateur avec pour objectif indéniable de garantir le respect des trois principes évoqués

La **deuxième table ronde**, présidée par le professeur Bruno DAUGERON, s'est intéressée aux modalités et enjeux du contrôle de la CNCCFP. Elle a été l'occasion de préciser encore ces modalités ainsi que de présenter les perspectives d'évolutions.

Jean-Dominique SARCELET, membre de la Commission a démontré l'engagement de celle-ci dans un processus ambitieux de dématérialisation dans toutes les missions qu'elle exerce et qui se matérialisent par les décisions qu'elle rend.

Ces décisions, d'une typologie diversifiée, ne répondent pas toutes à la notion de sanction administrative comme l'a montré Laurane DALOUR, chargée de mission, et aboutissent, dans certains cas, à une saisine du juge électoral comme le relevait le professeur Jean-Pierre Camby CAMBY, s'interrogeant sur l'économie générale et la pertinence de cet enchaînement. Ces interventions ont été l'occasion d'interroger les évolutions des différents types de décisions susceptibles d'être prises, pour permettre à la Commission de sanctionner plus efficacement par elle-même les irrégularités constatées.

Rémi BOUCHEZ, président de section au Conseil d'Etat, a enfin pu relever la légitimité indéniable de la Commission en tant qu'autorité administrative indépendante dans son pouvoir de contrôle, tout en encourageant une meilleure articulation avec les autres autorités pouvant intervenir dans des domaines connexes.

Enfin, la **troisième table ronde** a été l'occasion de s'interroger plus largement sur les possibles évolutions du système du financement de la vie politique en France, notamment au regard d'autres modèles étrangers.

Par le biais des questionnements introductifs de Christian BABUSIAUX, vice-président de la Commission, René DOSIERE, président de l'Observatoire de l'éthique publique, a relevé le besoin qu'il identifie de favoriser toute forme d'engagement du citoyen dans le financement de la vie politique et le caractère indispensable de définir constitutionnellement la notion de parti politique.

Régis FRAISSE, membre de la Commission, a relevé, s'agissant du contrôle du financement des campagnes électorales des points sur lesquels une réflexion pourrait être menée tant s'agissant des recettes que des dépenses (notamment sur le plafond des dons qui n'a pas évolué depuis 35 ans ou sur l'opportunité d'établir une définition législative des dépenses électorales).

Dans une perspective de comparaisons internationales, la professeure Aurore GAILLET a présenté la conception allemande de la démocratie telle qu'elle ressort de la loi fondamentale et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui joue ici un rôle essentiel pour l'encadrement du système de financement de la vie politique allemande, notamment quant à la définition de plafonds de subventions publiques aux partis politiques.

La professeure Anne DEYSINE a mis en lumière le système américain en constatant d'abord que celui-ci est marqué par la défiance considérable des citoyens à l'égard de l'Etat fédéral qui justifie en principe l'absence de financement public, sauf cas particuliers, comme cela peut être conçu en France. Elle a montré le rôle de la jurisprudence de la Cour suprême dans l'affirmation d'une conception favorisant le rôle de l'argent privé presque sans véritable limite dans les campagnes, à la faveur d'une interprétation contestable du premier amendement de la Constitution américaine.

Le professeur Alexandre GUIGUE a présenté le dispositif britannique, qui se situerait entre les deux systèmes précédents puisqu'il permet l'existence de grands donateurs tout en

introduisant un plafonnement des dépenses électorales et en n'assurant qu'un financement public limité.

Enfin, Patrick LEFAS, président de Transparency International France, a ouvert encore les perspectives d'évolutions en revenant sur la perception négative par le citoyen du système dans lequel s'inscrit la vie politique, au regard d'indicateurs sur la corruption notamment, ainsi que les moyens d'adaptation. Il renouvelle la proposition de renforcement du volet préventif du rôle de la Commission avec un contrôle en temps réel de la comptabilité et l'utilisation de technologies d'intelligence artificielle.

* * *

||

Dans le deuxième temps de ma conclusion, je voudrais reprendre quatre idées qui me semblent devoir être approfondies pour essayer de revisiter notre système français de financement de la vie politique.

Les trois premières se situent dans une optique de renforcement du cadre légal pour mieux prendre la mesure des risques d'aujourd'hui. La quatrième idée vise, sans qu'il y ait contradiction, à simplifier et dépenaliser ce qui peut l'être.

1^{re} idée : redonner de la cohérence à la conception du rôle des acteurs, à savoir les candidats aux élections d'un côté, les partis politiques de l'autre.

La dualité de notre système français pose divers problèmes. Je m'en tiendrai dans cette intervention à deux sujets.

Premièrement, la critique principale que l'on peut faire au système français c'est qu'il laisse dans l'ombre l'emploi que font les partis politiques de leurs ressources en dehors des campagnes électorales. Pour ces dernières, en effet, leur participation sous toute forme est prise en compte et doit être justifiée. Mais ils ne sont soumis, en dehors de ces occurrences, à aucune exigence de redevabilité. Or il faut rappeler ici que les partis politiques, pris dans leur ensemble, sont majoritairement financés par l'aide directe et indirecte de l'État. Si la CNCCFP reçoit leurs comptes certifiés par un ou deux commissaires aux comptes et s'assure du respect du règlement comptable ainsi que de la licéité de leurs ressources, elle ne dispose d'aucune attribution quant à la gestion régulière et conforme à l'objet d'un parti politique de leurs dépenses.

Il s'agirait ici de la conséquence du principe de liberté des partis politiques telle qu'il est énoncé par l'article 4 de la Constitution : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie [...]* La loi garantit

les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation. »

Cela laisse une grande latitude aux partis politiques et l'on comprend bien pourquoi. Il reste qu'il n'est pas sain que ces organisations ne rendent pas compte de l'emploi qu'elles font de leurs ressources à partir du moment où les contribuables en assurent une part significative et où la Constitution elle-même leur assigne un objet général : participer à la vie démocratique de la Nation. La simple lecture de leurs états financiers tenus selon les normes de la comptabilité générale ne permet pas de comprendre ce qu'ils font réellement, même si, depuis 2018, l'annexe des comptes apporte beaucoup plus d'informations utiles qu'auparavant, notamment sur le périmètre des comptes d'ensemble et sur leurs conditions d'endettement. On pourrait imaginer que les partis politiques français, comme en ont l'obligation les partis politiques européens, émettent un rapport annuel rapprochant les actions menées des buts affichés tels qu'inscrits dans leurs statuts. Cela aurait aussi le mérite de voir plus clair dans les activités des centaines de micro partis qui existent en France et sur l'utilité desquels on est en droit de s'interroger dès lors que les dons qu'ils reçoivent ouvrent droit à un avantage fiscal pour les personnes qui en sont à l'origine.

Je ne me place pas ici dans la perspective d'une révision constitutionnelle mais je souhaite au moins relancer un débat sur l'évolution possible et prudente de la loi du 11 mars 1988 en ce domaine. Une lecture peut-être un peu constructive ou optimiste de la décision n° 88-242 DC du 10 mars 1988 du Conseil constitutionnel (paragraphe 26 et 27) en ce qui concerne la portée à donner aux dispositions que j'ai mentionnées de l'article 4 de la Constitution pourrait le permettre.

Deuxièmement, le financement par les dons des personnes physiques, selon des plafonds différents, des candidats et des partis politiques qui les soutiennent permet, en période électorale, un cumul qui pose problème : malgré le plafonnement de l'avantage fiscal des donateurs, il offre un effet d'aubaine à ceux (partis et candidats qu'ils ont investis) ayant la chance d'attirer les plus gros donateurs. En outre, par hypothèse, seuls les citoyens contribuables payant l'impôt sur le revenu peuvent bénéficier de l'avantage fiscal en question. Une remise à plat me paraît s'imposer pour rendre plus juste et plus cohérent le système : par exemple, par un mécanisme de crédit d'impôt plafonné ouvert à tous les citoyens et utilisable de manière indifférenciée pour soutenir au cours d'une même année un parti ou un candidat.

2^e idée : Prendre la mesure de ce qui risque d'échapper au contrôle de la CNCCFP et, partant, de favoriser les manquements aux principes de transparence, de probité et d'équité posés par la loi

Je me situe ici dans le domaine du financement des campagnes électorales.

Si le code électoral confère à la CNCCFP le pouvoir d'approuver ou de rejeter les comptes des candidats et, partant, de leur accorder ou pas le remboursement partiel de leurs dépenses électorales, c'est sur la base des comptes déposés par ceux-ci et au terme d'une procédure contradictoire avec eux seuls (sous réserve de dialogues possibles avec les partis politiques qui les soutiennent).

Or trois risques majeurs existent en ce domaine : celui de la dissimulation d'une partie des dépenses pour éviter de franchir le plafond fixé par la loi, celui que des aides, par hypothèse illégales, de personnes morales soient occultées et, *a contrario*, celui que des dépenses de campagne soient artificiellement gonflées pour permettre d'entretenir une caisse noire chez le fournisseur. D'autres risques existent mais je veux me concentrer sur ces trois-là.

On pourrait penser que le risque de franchissement du plafond est limité depuis les excès de la campagne présidentielle de 2012 où l'on sait ce qu'il en a été du compte de Nicolas Sarkozy, d'abord sanctionné par la CNCCFP confirmé par le Conseil constitutionnel, mais dont l'affaire Bygmalion a révélé l'ampleur considérablement plus élevée du dépassement. Depuis lors, et comme le montrent nos rapports d'activité, les cas de rejet pour dépassement sont fort rares et, au demeurant les candidats ont, dans l'immense majorité des cas, limité leurs dépenses à un niveau sensiblement moins élevé que celui du plafond fixé par la loi.

Pour le reste, il arrive à la CNCCFP de détecter des aides illégales de personnes morales, notamment grâce aux signalements qu'elle reçoit des citoyens ou des opposants politiques du candidat concerné et cela se traduit d'ailleurs, le plus souvent, par une modulation à la baisse du remboursement de l'Etat à titre de sanction.

Il reste que la situation actuelle est profondément insatisfaisante car rien ne garantit que nous ayons ainsi éliminé les risques que je signalais plus haut.

Il faut aller plus loin et trois sujets doivent être ici abordés.

Tout d'abord celui des pouvoirs d'investigation de la Commission qui sont notoirement insuffisants. Dans notre dernier rapport d'activité (année 2023) nous avons recensé diverses améliorations possibles parmi lesquelles je relèverai celles concernant les tiers : à savoir la création d'un droit de communication envers les fournisseurs et prestataires des candidats sur le modèle de celui des services fiscaux ou la possibilité d'accéder à la comptabilité des partis politiques pendant l'instruction des comptes de campagne.

Deuxième sujet : la question du bénévolat et de ses limites. Il est normal que les candidats puissent s'appuyer sur des équipes de bénévoles et leur participation n'a pas à être monétarisée dans les comptes. Il reste que la frontière peut parfois être tenue avec la mise à disposition d'une capacité professionnelle par une personne : il s'agira alors d'un don en nature de personne physique et cela est encore possible si la valeur de la prestation demeure inférieure au plafond fixé par la loi. Mais, dans certains cas, le plafond pourrait être aisément franchi sans que la CNCCFP ait tous les moyens de le relever. Il en est ainsi quand des professionnels de haut niveau interviennent « *pro bono* » : je pense bien sûr aux membres de cabinets conseils mais aussi à des fonctionnaires ou collaborateurs parlementaires sensés agir pour une campagne pendant leurs congés ou en dehors des heures de travail, ce qui est difficilement vérifiable. Dans les deux cas, un risque supplémentaire apparaît : la personne morale publique ou privée qui les emploie peut ainsi contribuer de facto, illégalement à la campagne. Pour faire face à ce risque nous avons demandé aux candidats, lors de la dernière campagne présidentielle, de nous produire des attestations sur l'honneur mais cela n'est clairement pas suffisant.

Il faudrait à tout le moins que la CNCCFP dispose d'une sorte de droit de suite à l'égard de ces personnes.

Troisième sujet : le rôle des médias et des réseaux sociaux.

En ce qui concerne les médias, il relève du rôle du régulateur, l'ARCOM, d'une part de fixer le cadre de la campagne officielle sur les chaînes publiques de radio et télévision et, d'autre part, de veiller à l'équité des temps de parole et d'antenne du gouvernement et des différentes formations politiques sur l'ensemble des chaînes de radio et télévision dans et hors période électorale. Dans le cas d'un déséquilibre caractérisé et qui ne serait pas corrigé sur la période de financement de la campagne électorale, la question pourrait se poser de l'existence d'un avantage apporté par une personne morale et consistant en outre en une publicité politique par nature irrégulière : c'est la situation relevée dans l'une de nos décisions sur les comptes de la campagne présidentielle de 2022.

Il reste que nous sommes très mal armés face à d'autres phénomènes plus diffus : je pense par exemple aux campagnes négatives sur certains médias qui jouent certainement un rôle mais que nous ne pouvons saisir faute de pouvoir montrer qu'elles ont été conduites avec l'accord explicite du ou des candidats concernés. La même chose pourrait être dite s'agissant des réseaux sociaux qui peuvent être vecteurs de campagnes, positives ou négatives, sous toute forme. A tout le moins conviendrait-il de permettre à la CNCCFP de disposer d'un droit de communication envers les plateformes en ligne de réseaux sociaux pour l'application de l'interdiction de la publicité politique en ligne.

3^e idée : Mieux contrôler les sources de financement privé des candidats et des partis pour prévenir les ingérences de tout type

Deux préoccupations sont à mettre en évidence face aux risques d'ingérence : ingérences d'acteurs privés de tout type, ingérences étrangères.

Tout d'abord, comme l'ont montré nos derniers rapports d'activité, les prêts consentis par les personnes physiques représentent une part certes minoritaire mais non négligeable des fonds collectés par les candidats aux élections ou les partis politiques. Or ceux-ci ne sont pas suffisamment encadrés par la loi : en effet, d'une part, il n'existe pas de condition de nationalité ou de résidence en France pour les prêteurs contrairement aux exigences imposées aux donateurs et, d'autre part, le montant de ces prêts n'est pas plafonné, ce qui peut entraîner une dépendance du candidat ou du parti à l'égard du prêteur. Il en est ainsi a fortiori quand des personnes physiques deviennent prêteuses récurrentes. Si la loi prohibe les prêts consentis à titre habituel, nous n'avons pas encore de jurisprudence en ce domaine, mais il faut espérer que les renvois que nous avons faits au titre de l'article 40 du code de procédure pénale en susciteront une.

En tout état de cause le cadre législatif mériterait d'être complété et clarifié en ce domaine.

En second lieu la question du contrôle de l'origine des fonds privés se pose aussi. Si la jurisprudence reconnaît à la CNCCFP la possibilité de demander aux candidats aux élections de justifier l'origine de leur apport personnel, la démarche demeure essentiellement déclarative pour le candidat. C'est ce qui explique notre souhait de nous voir inclus dans les destinataires d'informations de TRACFIN.

Mais la question de l'origine des fonds se pose aussi pour ceux prêtés par les personnes physiques, surtout quand il s'agit de montants importants. Là encore les pouvoirs d'investigation de la CNCCFP pourraient être étendus en lui donnant le pouvoir d'exiger toute justification sur l'origine des fonds.

4^e idée : Simplifier le droit du financement de la vie politique et dépenaliser certains manquements

L'expérience acquise par la CNCCFP et l'évolution de la jurisprudence du juge administratif suscitent trois possibilités d'évolutions.

En premier lieu, il paraîtrait conforme au bon sens et à la volonté de ne pas entraver le souhait de « petits » candidats de se présenter aux élections de simplifier les exigences en termes de redevabilité.

On vise ici les candidats n'ayant pas un pourcentage de voix suffisant (en principe 5 %) pour être remboursés par l'État. On sait qu'aujourd'hui que ceux d'entre eux ayant obtenu moins de 1 % de suffrages sont dispensés de déposer un compte de campagne établi par un mandataire, à la condition de ne pas avoir reçu de dons ouvrant droit à l'avantage fiscal prévu par l'article 200 du code général des impôts. Il serait toujours possible de relever dans la loi le seuil de dispense à 2 ou 3 %. Mais une autre voie pourrait être examinée : aujourd'hui tous les candidats déposant un compte de campagne sont astreints à l'ouverture d'un compte de dépôt auprès d'une banque. C'est une obligation très lourde pour les petits candidats et, sans doute, d'une exigence disproportionnée lorsque ceux-ci ne perçoivent pas de recettes et n'exposent pas de dépenses par eux-mêmes. Ils pourraient être dispensés de cette obligation, sachant qu'en tout état de cause le mandataire aurait toujours l'obligation de tenir un compte de campagne pour retracer les financements pris en charge le cas échéant directement par le parti politique soutenant le candidat et les concours en nature de personnes physiques toujours possibles.

En deuxième lieu, il existait une distinction traditionnelle résultant du code électoral entre deux catégories de dépenses : celles de la campagne officielle (affiches apposées sur les emplacements réservés à cette fin dans les communes, circulaires et bulletins de vote envoyés au domicile des électeurs) prises en charge directement par l'Etat dans la limite de tarifs fixés par voie réglementaire pour ceux ayant obtenu plus de 5 % des suffrages et les autres dépenses de campagne électorale exposées par les candidats et qui doivent être inscrites au compte de campagne soumis à la CNCCFP, ouvrant droit à remboursement partiel si celle-ci les approuve.

L'avis du 11 octobre 2022 du Conseil d'Etat a rendu cette distinction quelque peu artificielle dès lors qu'il dit que les dépenses de la campagne officielle sont des dépenses par définition électorales mais qui, par dérogation, n'ont pas à figurer au compte de campagne, mais néanmoins doivent être réglées par le mandataire financier.

Il paraîtrait dès lors logique de mettre fin à la dualité actuelle en réintégrant dans le compte de campagne les frais de la campagne officielle tout en maintenant, si l'on veut, un mode particulier de financement de celle-ci. Cette simplification serait bénéfique tant aux candidats qu'aux pouvoirs publics. Cela permettrait aussi d'avoir une vision d'ensemble des prix pratiqués par les prestataires de service dans les domaines de l'impression, du routage et de l'affichage qui ont pu, par le passé, bénéficier d'effets d'aubaine du fait de la dualité que je signalais.

En troisième lieu, la loi du 11 mars 1988 fait de l'absence de dépôt par le dirigeant du parti des comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes un délit puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. Au cours de ces dernières années, sur les 550 à 600 partis politiques, ce sont en moyenne plusieurs dizaines qui s'abstiennent chaque année de le faire, même si le chiffre est en baisse. La CNCCFP transmet systématiquement les cas aux parquets judiciaires. Souvent la simple convocation du dirigeant par un officier de police judiciaire aboutit à une remise en ordre : le dirigeant dépose le compte mais avec retard ou alors il procède aux démarches pour dissoudre son parti qui n'a plus d'activité. En réalité, dans la très grande majorité des cas, on se trouve face à des responsables de micro-partis qui ont cessé toute activité ou alors à des responsables simplement négligents ou dépassés, parfois à la suite d'un changement dans la petite équipe de bénévoles animant la structure. Face à une réalité qui mériterait presque une analyse sociologique, la réponse pénale paraît clairement disproportionnée et les parquets judiciaires n'ont pas pour vocation d'être des instances de régulation administrative. Une solution beaucoup plus simple pourrait consister à conférer à la CNCCFP le pouvoir, dans de tels cas, de retirer son agrément à l'association de financement du parti, l'empêchant désormais de recueillir des dons. En lui conférant en outre la compétence pour enregistrer (au lieu des préfectures) les mandataires financiers personnes physiques, elle pourrait agir de même à leur égard en cas de carence, en les radiant du registre des mandataires.

Cette compétence nouvelle s'exercerait sous le contrôle du juge administratif.

* * *

Mesdames et Messieurs j'en ai terminé et je vous remercie de votre participation. Tous mes remerciements vont aussi bien sûr au Conseil constitutionnel et à son président grâce à qui cette journée a pu avoir lieu.