

L'ESSENTIEL

Les crédits inscrits au programme 232 « Vie politique culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » au titre du **financement public de la vie politique** recouvrent les dotations destinées :

- au financement public des **campagnes électorales** ;
- à l'aide publique aux **partis politiques** ;

- et, au financement des moyens de la **commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** (CNCCFP), qui exerce des missions de **régulateur financier** et **comptable** de la vie politique ainsi que, pour un montant très modéré, au financement du **médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques**.

Ces crédits correspondent aux **moyens d'une politique publique** dont l'étendue a pris au fil du temps une ampleur de plus en plus vaste et qui répond à plusieurs types de justifications.

Pour aller à l'essentiel, il s'agit d'assurer la vitalité de notre démocratie en donnant aux partis politiques les moyens de leur expression, en les garantissant contre des dépendances « troubles », à commencer par celle de l'État, mais aussi en prévoyant les moyens d'une expression libre des candidats aux élections, libre et non faussée, conforme à un objectif de confortement du pluralisme politique.

Il s'agit également d'assurer la crédibilité des acteurs de la vie politique que sont les partis politiques et les candidats aux suffrages du corps électoral auprès de l'opinion publique, en permettant à cette dernière d'accéder à des informations sur tel ou tel point auxquels elle est présumée accorder un intérêt légitime. C'est tout le sujet compliqué de la transparence.

Le **financement public de la vie politique n'occasionne que des coûts collectifs modérés**. Dans les années de plus forte intensité électorale, le financement public de la vie politique (prise en charge des frais de campagne des candidats, financement direct et indirect des partis politiques, moyens attribués aux régulateurs) ne dépasse guère les 200 millions d'euros. Les années sans élections, cet investissement se réduit fortement (il est minoré de l'ordre de 50 %). Par ailleurs, le **durcissement continu des règles financières** appliquées aux acteurs de la vie politique **ne s'est pas accompagné d'une mise à niveau des moyens publics consacrés à favoriser l'expression politique**.

I. LES CAMPAGNES ÉLECTORALES, UN ENCADREMENT FINANCIER STRICT, DES DÉPENSES GLOBALEMENT MODÉRÉES, UN IMPACT

FINANCIER MARGINAL DES DÉCISIONS D'UN RÉGULATEUR CONFRONTÉ À DES PROBLÉMATIQUES DIFFICILES À MAÎTRISER

Le financement des campagnes électorales fait l'objet d'un encadrement financier très strict qui se prolonge dans le plafonnement des dépenses électorales des candidats.

Ces règles invitent les candidats à une forme de sobriété, les dépenses de campagne, régulièrement très inférieures aux plafonds autorisés, étant toutefois marquées par une hétérogénéité certaine, selon les candidats et selon les scrutins.

Distribution des dépenses des candidats par type d'élection

Élection	Année	Nombre de comptes	Montant total dépensé	Dépense minimum (montant)	Dépense maximum (montant)	Dépense moyenne	Dépense médiane	Écart-type à la moyenne	Intervalle interquartile 1	Intervalle interquartile 2	Intervalle interquartile 3	Intervalle interquartile 4
Municipales	2014	4 636	102 430 896	16	460 387	22 095	13 716	28 771	7 169	13 716	25 426	460 387
Présidentielles	2017	11	74 895 299	257 814	16 821 910	6 808 664	1 842 775	6 931 687	872 791	1 842 775	13 160 843	16 821 910
Législatives	2017	4 574	74 782 108	2	81 643	16 349	11 141	15 427	3 352	11 141	26 410	81 843
Sénatoriales	2017	330	3 154 405	3	52 096	9 559	7 373	8 194	3 526	7 373	13 745	52 096

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Dans ce panorama, l'élection présidentielle, avec un niveau élevé de dépenses, quoique généralement inférieures aux plafonds autorisés, ressort comme une exception, mais du fait de quelques candidats seulement (les cinq premiers candidats représentent plus de 90 % des dépenses électorales).

Quant aux autres scrutins, on remarque que le quart des candidats les plus dépensiers aux élections législatives investissent 5 fois plus que le candidat moyen, ce ratio étant de 21 pour les élections municipales.

Les concours publics dont bénéficie chaque candidat au titre du remboursement forfaitaire de ses frais de campagne ont été réduits et gelés, les nombreuses décisions de la CNCCFP comportant une correction des comptes de campagne, ayant dans l'ensemble un impact plus que modéré sur les dépenses publiques correspondantes, mais qui peut être plus significatif individuellement, surtout quand la décision s'accompagne de saisine de l'autorité judiciaire, juge de l'élection ou parquets.

Synthèse des décisions de la CNCCFP relatives aux comptes de campagne pour les élections entre 2011 et 2017

Année	Scrutin	Nombre de candidats astreints au dépôt	Recettes déclarées	Dépenses déclarées	A (dont x AM)	%	AR (dont x ARM)	%	R	%	Non respect des obligations de dépôt
2011	Cantonales	7 047	39 869 399	38 493 899	3 848 (23)	56,60	2 899 (45)	41,13	156	2,21	144
2012	Présidentielle	10	75 091 753	74 158 264			9,00	90	1	10	
2012	Législatives	4 382	82 084 060	79 734 404	2 072 (5)	47,28	2 084 (17)	47,55	95	2,16	140
2014	Municipales	4 748	105 590 096	102 416 238	1 982 (12)	41,74	2 482 (46)	52,27	180	3,79	104
2014	Européennes	105	27 469 306	26 716 835	31	29,52	69 (18)	65,71	5	4,76	
2014	Sénatoriales	499	3 406 802	3 245 573	283 (1)	56,71	188 (6)	37,67	17	3,40	11
2015	Départementales	9 074	66 433 590	64 665 833	4 508 (19)	49,68	4 263 (53)	46,98	136	1,49	168
2015	Régionales	158	47 719 025	47 040 585	38,00	24,05	113 (8)	71,51	5	3,16	2
2017	Présidentielle	11	74 895 299	74 116 183			11 (2)	100			
2017	Législatives	5 612	78 758 651	74 782 108	2 618 (2)	46,65	2 643 (35)	47,09	107	1,90	244
2017	Sénatoriales	391	3 357 753	3 154 404	210 (1)	53,70	137 (6)	35,03	16	4,09	28

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial

Il faut, en effet, tenir compte du fait que l'impact des réformations des comptes de campagne est nécessairement limité puisqu'en tout état de cause le remboursement forfaitaire ne peut excéder l'apport personnel du candidat.

Ce dernier représentant le plus souvent une fraction des dépenses de campagne des candidats, dès lors que les décisions de réformation n'impliquent pas le passage à une situation de surfinancement des dépenses admises au remboursement par l'apport personnel du candidat, elles n'ont aucun impact sur le remboursement forfaitaire.

Seules alors peuvent jouer les décisions avec modulations ou les décisions prises par les autorités judiciaires.

Pour l'élection présidentielle de 2017, le montant total des réformations a atteint un peu moins de 2 millions d'euros mais avec un impact de moins de 700 000 euros sur le remboursement forfaitaire. Pour les élections législatives de 2017, l'impact moyen des corrections par candidat a été de l'ordre de 440 euros pour un enjeu global d'environ 2,5 millions d'euros (sur des dépenses supérieures à 74 millions d'euros). L'impact des corrections sur le niveau du remboursement forfaitaire a été minime. Pour les élections municipales de 2014, les réformations des dépenses avaient atteint 3,1 % (2,1 millions d'euros) des 68,6 millions d'euros des dépenses portées aux comptes des candidats éligibles au remboursement forfaitaire.

Les candidats aux élections parviennent, sauf exception, à maximiser leurs droits à remboursements forfaitaires, en adoptant généralement une programmation financière de leurs campagnes adéquate. Si l'on a pu constater quelques exceptions, en particulier lors du dernier scrutin présidentiel, le taux de remboursement de l'apport personnel des candidats est souvent proche de 100 %.

Pour être producteur de très nombreuses décisions conduisant à des corrections sans grand impact financier sur les candidats et sur le remboursement public des frais de campagne, le contrôle des comptes de campagne mis en œuvre par la CNCCFP rencontre des difficultés, renforcées par les conditions contemporaines de la communication politique, qui se répercutent inévitablement sur les candidats.

La question de l'imputabilité des dépenses aux comptes de campagne se concentre sur les difficultés pouvant surgir dans le cadre de la détermination du caractère personnel des dépenses électorales, le critère des dépenses réalisées pour le compte du candidat étant quasiment impossible à appliquer sans arbitraire. L'évaluation des dépenses des candidats soulève d'autres difficultés que le recours aux experts désormais accessible à la CNCCFP ne paraît pas en mesure de résoudre efficacement. Le contrôle de la commission sur les campagnes électorales et sur la cohérence des comptes des partis politiques sont deux processus liés mais ce lien est difficile à nouer compte tenu de décalages temporels difficiles à réduire.

Si l'investissement public dans les campagnes électorales pourrait utilement être renforcé en passant par des voies alternatives à la prise en charge des dépenses des candidats, et si les modalités du contrôle de la CNCCFP devraient être plus proactives (voir *infra*), l'on pourrait également réduire les plafonds des dépenses électorales, du moins pour l'élection présidentielle, ces derniers n'étant jamais saturés et les formations politiques contribuant d'ailleurs spontanément à limiter les dépenses effectives. Ces évolutions, qui n'impliqueraient pas de baisse du taux de soutien public, seraient de nature à favoriser la crédibilité du régulateur financier des campagnes électorales.

II. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, DES RESSOURCES TRÈS « COMPTÉES », UNE RÉGULATION FINANCIÈRE EN PASSE DE CHANGER DE DIMENSION, UN FINANCEMENT PUBLIC STAGNANT SUIVANT UNE RÉPARTITION TRÈS CONCENTRÉE

A. VERS UN RENFORCEMENT DU RÔLE DE LA CNCCFP SUR LES COMPTES DES PARTIS POLITIQUES ?

Sur un total de produits égal à 217,3 millions d'euros en 2018, les financements privés ont atteint 150,5 millions d'euros, l'aide publique directe aux partis politiques (66,8 millions d'euros) représentant un peu plus de 30 % de leurs ressources. Elle apparaît comme d'autant plus nécessaire que l'on doit y ajouter une aide publique indirecte qui contribue à soutenir les ressources que tirent les formations politiques (voir *infra*) de sources privées.

Ces dernières ont fait l'objet d'un encadrement de plus en plus strict, auquel avaient jusqu'à présent largement échappé les dépenses des partis politiques.

Sur ce point, l'adoption d'un règlement comptable (le règlement n° 2018-03 de l'Autorité des normes comptables du 12 octobre 2018) doté d'une force réglementaire et comportant des obligations tendant à la publication d'informations plus substantielles, peut, malgré une hypothèque juridique et des choix parfois discutables (périmètre d'intégration, modalités de l'intégration, présentation des informations, exclusion de certaines recettes des comptes...) modifier profondément la donne, en particulier en ce qui concerne les conditions d'intervention de la CNCCFP sur les comptes des partis politiques.

Si, jusqu'à présent, cette dernière, dès lors qu'elle allait au-delà de la publication pure et simple des comptes, était soumise à des limites fixées par la jurisprudence d'un contrôle de la cohérence interne et externe pouvant révéler des malfaçons manifestes, les commissaires aux comptes des partis politiques étant les responsables premiers et ultimes de la certification des comptes, le renforcement de la valeur juridique des règles comptables et leur approfondissement, sans modifier le partage juridique des rôles entre la CNCCFP et les commissaires aux comptes, pourraient justifier une intervention plus systématique de la CNCCFP, qui, à son tour, supposera sans doute un renforcement juridique des droits de communication qui lui sont ouverts.

B. UNE AIDE PUBLIQUE AUX PARTIS POLITIQUES DONT LES DOTATIONS BUDGÉTAIRES SONT GELÉES DEPUIS 2014 ET DONT L'HYPERCONCENTRATION SUSCITE LA QUESTION DU PLAFONNEMENT DE LA DOUBLE-PRIME PRÉSIDENTIELLE ET MAJORITAIRE AU REGARD DE L'OBJECTIF POURSUIVI PAR L'ATTRIBUTION DE L'AIDE PUBLIQUE

Le niveau de l'aide publique aux partis politiques est gelé depuis 2014 alors que le nombre des partis politiques n'a cessé d'augmenter. Si le nombre des partis bénéficiaires a diminué, cette évolution n'est attribuable qu'à l'exclusion du financement public de partis politiques, généralement d'Outre-Mer, qui ne mobilisaient qu'une fraction très modeste de l'aide aux partis politiques.

La répartition de l'aide publique est fortement élastique aux résultats électoraux avec une double prime présidentielle et majoritaire qui peut conduire à attribuer un coefficient de prime très élevé, comme c'est actuellement le cas.

La concentration de l'aide publique aboutit à des niveaux de soutien qui peuvent poser problème au regard de l'objectif majeur de cette aide : la préservation du pluralisme politique.

La participation des formations politiques à l'animation de la vie politique territoriale n'est reconnue que très indirectement.

III. UN ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES DE PLUS EN PLUS PROBLÉMATIQUE

A. L'ACCÈS AUX SERVICES BANCAIRES DE BASE EST « À PEINE ACCEPTABLE » SELON LES TERMES MÊMES DU PREMIER RAPPORT DU MÉDIATEUR DU CRÉDIT AUX CANDIDATS ET AUX PARTIS POLITIQUES

Le durcissement des contrôles de conformité dans le cadre de la lutte contre le blanchiment tend à compliquer l'accès des acteurs de la vie politique aux services bancaires au point qu'en pratique ils peuvent s'en trouver privés. Le « droit au compte » ménagé par la législation fonctionne difficilement et ne couvre qu'une partie des instruments bancaires nécessaires à l'action politique.

Cette situation est d'autant moins acceptable que la réglementation financière de la vie politique passe par des obligations qui ne peuvent être respectées si les établissements bancaires exercent une inertie durable privant les acteurs politiques de l'accès à leurs livres.

Le risque de barrières bancaires au déroulement de la conversation démocratique doit être écarté par des mesures rapides et efficaces de reformulation du droit au compte.

B. L'ACCÈS AU CRÉDIT, UN PROBLÈME DIFFICILE, MAIS QU'ON NE PEUT ÉCARTER AU NOM D'UN CONSTAT TRÈS DISCUTABLE D'ABSENCE DE « DÉFAILLANCES DE MARCHÉ »

La place du financement public dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales témoigne que, sans intervention publique, le bien collectif que représente le pluralisme ne serait pas « produit » suffisamment.

La stagnation de ce financement public et les conditions de sa répartition peuvent à bon droit susciter une certaine perplexité sur le degré d'optimalité atteint dans l'utilisation de cet instrument.

Cette interrogation est d'autant plus justifiée que les conditions d'accès au financement par l'emprunt bancaire, qui représente des enjeux plus ou moins forts selon les situations, semble se heurter à une défaveur plus ou moins systématique de la part des établissements de crédit.

La situation d'endettement de certains intervenants et la qualité de leur gestion financière peuvent justifier une certaine réticence mais adaptée à chaque situation.

Néanmoins, il est difficile de s'en tenir à cette conclusion. Il convient donc de rouvrir le projet du confortement public de l'accès au crédit prévu au demeurant par la législation en vigueur, sans pour autant aboutir à une situation telle que les contribuables se trouvent engagés sans que des garanties solides ne leur soient ménagées.

À tout le moins, un mécanisme reposant sur des cessions de créances pouvant porter sur les droits à l'aide publique répondant à des espérances raisonnables paraît plus facile à mettre en œuvre avec la contribution de la sphère publique.

IV. UNE « CONTRIBUTION CITOYENNE » QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le financement public de la vie politique ne vient pas des seuls crédits budgétaires. Il faut également prendre en compte les dépenses fiscales associées à la possibilité de réduction fiscale ouverte par l'article 200 du code général des impôts aux dons et cotisations autorisés sous certaines conditions de plafond.

Ces dépenses fiscales ne sont pas exposées dans le cadre de la documentation budgétaire, ce qui constitue une entorse aux règles du droit budgétaire d'autant moins admissible que, malgré des imprécisions sur les estimations disponibles- que, du reste, l'absence de publication favorise- les transferts publics correspondants conduisent à un quasi doublement de l'aide publique à la vie politique accordée aux formations politiques (à quoi il faut ajouter l'aide destinée aux candidats).

Cette aide publique implicite présente des caractéristiques propres qui lui confèrent des propriétés différentes de l'aide publique sur crédits budgétaires.

Elle tend à consacrer un critère alternatif à celui de l'audience électorale des partis politiques, qui joue un rôle majeur pour la répartition de l'aide publique : celui du ralliement des individus (qu'ils soient donateurs simples ou adhérents aux partis politiques).

Une information plus complète s'impose. Elle permettrait de mieux mesurer la contribution des concours publics apportés aux conditions d'expression politique des différents courants politiques, selon qu'ils sont attribuables aux résultats électoraux ou à l'engagement personnel des citoyens.

Les conditions de l'avantage fiscal comportent en soi un facteur d'asymétrie, puisque la dépense fiscale ne profite pas aux personnes exonérées d'impôt sur le revenu.

Plusieurs propositions ont été formulées pour réduire cette asymétrie. Parmi celles-ci, un arbitrage conciliant la protection des donateurs et cotisants et l'élargissement de l'accès à l'avantage fiscal invite à suggérer une ouverture à destination des cotisants des partis politiques.

V. LA COMMISSION NATIONALE DES COMPTES DE CAMPAGNE ET DES FINANCEMENTS POLITIQUES, POUR UNE REVUE DES MOYENS ET DES MÉTHODES

La commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), régulateur de premier niveau de la composante financière de la vie politique, est une autorité administrative indépendante, dont l'agencement de la gouvernance assez classique pourrait gagner à intégrer un niveau consultatif formé de personnalités disposant d'une connaissance intime de la vie politique. Elle satisfait à un critère d'indépendance mais se trouve handicapée par une insuffisance de moyens, matériels ou juridiques.

Ces dernières années, des projets de développements informatiques, pourtant essentiels, ont dû être reportés faute de moyens si bien que les crédits ouverts dans les différentes lois de finances n'ont pas été consommés. Par ailleurs, alors que le plan de charge de la CNCCFP s'est alourdi, les moyens supplémentaires n'ont pas suivi.

Il paraît douteux que les ressources à la disposition de la CNCCFP lui permettent réellement d'assurer une régulation aussi exhaustive et profonde que celle dont elle se réclame. Dans ces conditions, si une plus forte sélectivité des contrôles, qui devrait être formalisée en toute transparence, pourrait être envisagée, mais à partir de critères demeurant compatibles avec les objectifs profonds de l'intervention du régulateur, la question des moyens de la CNCCFP doit obtenir des réponses proportionnées au sens même de ses attributions.

Il reste que les modalités de l'intervention de la CNCCFP pourraient être améliorées par l'adoption d'une démarche plus proactive, en particulier en ce qui concerne l'élection présidentielle, la posture consistant à partir de comptes complets pouvant aboutir à des impasses tant pour le régulateur que pour les candidats et, finalement, l'opinion publique. De la même manière, la CNCCFP devrait se voir reconnaître un plus large droit de communication, notamment auprès des professions comptables.

En tant que régulateur, la CNCCFP n'a pas vocation à n'assumer qu'un rôle « répressif ». Elle doit adopter une démarche de facilitatrice, ce qu'elle a déjà entrepris mais sans pour autant que ses usagers (les assujettis en particulier) n'en retirent encore assez de sécurisation de leurs pratiques, pourtant essentielles à une vie démocratique nourrie. Le fonctionnement délibératif de la CNCCFP devrait être plus transparent, les assujettis à la régulation financière devraient pouvoir trouver auprès de la CNCCFP des réponses qui engagent le collège et prémunissent contre les sanctions judiciaires les plus lourdes, sauf cas particulièrement graves.