



N° 304

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 octobre 2007.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 296) de MM. FRANÇOIS SAUVADET, CHARLES DE COURSON, JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE ET PLUSIEURS DE LEURS COLLÈGUES *relative au pluralisme et à l'indépendance des partis politiques*,

PAR M. JEAN-CHRISTOPHE LAGARDE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — L'ORGANISATION D'UN SYSTÈME PUBLIC DE FINANCEMENT DES PARTIS .	6
A. LE RESPECT DES PRINCIPES DE TRANSPARENCE ET DE REPRÉSENTATIVITÉ.....	6
1. Une volonté de transparence	6
2. Une garantie de représentativité.....	7
B. LE SOUCI CONSTANT D'ADAPTER LE RÉGIME DE FINANCEMENT DES PARTIS AUX CHOIX DE L'ÉLECTORAT.....	9
1. L'adaptation des paramètres de la représentativité	9
2. La prise en compte de l'exigence d'égal accès aux mandats électoraux.....	11
II. — LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE SYSTÈME PUBLIC DE FINANCEMENT DES PARTIS AUX NOUVELLES CONDITIONS DE LA REPRÉSENTATIVITÉ	12
A. L'INSTITUTION D'UN MÉCANISME PLUS ÉQUILIBRÉ ET PLUS TRANSPARENT DE RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE.....	12
1. La répartition actuelle de l'aide publique.....	12
2. Les conditions d'une répartition plus juste.....	14
B. L'EXAMEN EN COMMISSION.....	15
TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION	17
TABLEAU COMPARATIF	19
ANNEXE	21

MESDAMES, MESSIEURS,

Après de nombreux autres pays, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, la Belgique, les États-Unis, et des débats nourris, la France a décidé, avec la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique, de se doter d'une législation sur le financement des partis politiques.

Deux principes ont alors gouverné le choix du législateur : le souci d'assurer la transparence de ce financement d'une part, la volonté de lier l'octroi de l'aide publique à la représentativité du parti ou groupement susceptible de bénéficier de cette aide d'autre part.

Depuis lors, ces deux principes ont continué d'inspirer les adaptations régulières de la législation. En effet, la transparence est devenue un principe qui irrigue de plus en plus notre droit public. Quant à la représentativité, elle évolue élection après élection.

À l'issue d'un scrutin important et sans qu'il soit nécessaire d'attendre la veille des prochaines échéances, prévues, toutes choses étant égales par ailleurs, en 2012, pour apporter les adaptations nécessaires à une plus grande justice dans la répartition du financement des partis, la présente proposition de loi offre la possibilité, par une modification *a minima*, d'assurer un lien plus fort et actualisé entre financement public de la vie démocratique et représentativité. Ainsi, le choix des électeurs sera mieux pris en compte dans notre système de financement des partis.

Il serait, en effet, incompréhensible que la nouvelle répartition des équilibres ne se traduise pas dans un financement à la hauteur de la représentativité atteinte par chacune des formations présentes au Parlement.

C'est pourquoi, pour éviter toute distorsion entre représentativité et financement public, il est proposé de pondérer les conditions actuelles d'accession au bénéfice de la première fraction de l'aide publique de telle manière que tous les partis représentés significativement dans les assemblées puissent bénéficier d'une aide publique.

I. — L'ORGANISATION D'UN SYSTÈME PUBLIC DE FINANCEMENT DES PARTIS

Sans qu'il soit besoin de revenir sur les conditions de sa mise en place, il convient de rappeler les règles fondamentales du système de financement des partis politiques et de préciser que ces règles ont régulièrement été adaptées à l'évolution de la réalité de la vie politique, toujours dans le respect des principes de transparence et de représentativité.

A. LE RESPECT DES PRINCIPES DE TRANSPARENCE ET DE REPRÉSENTATIVITÉ

1. Une volonté de transparence

En instituant un régime d'aide publique aux partis et groupements politiques, le législateur a souhaité faire peser sur eux, en contrepartie, des contraintes pour assurer la transparence de leurs comptes.

Dans un premier temps, la mention constitutionnelle des partis a trouvé une traduction dans la définition de leurs droits. Ainsi, dans le prolongement de l'article 4 de la Constitution, lequel dispose que « *les partis et groupements politiques concourent à l'expression des suffrages* » et qu'« *ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* », l'article 7 de la loi du 11 mars 1988 précitée, a repris pour partie cette disposition en affirmant que « *les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement* » et précisé qu'« *ils jouissent de la personnalité morale* », qu'« *ils ont le droit d'ester en justice* » « *et (...) d'acquérir à titre gratuit ou onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur* ».

Dans un deuxième temps, la loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques a imposé un principe de transparence en encadrant le financement privé des formations politiques par les personnes physiques et morales et étendu la déductibilité fiscale applicable aux dons versés aux candidats à une élection aux dons consentis aux formations politiques, tout en imposant le recours à un mandataire. Pour assurer le respect de ces dispositions, la commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP), instituée par l'article 1^{er} de la loi précitée, a été chargée de constater le respect par les partis et groupements politiques de leurs obligations comptables.

Dans une même volonté de transparence, la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a imposé un plafonnement des dons effectués par les personnes morales, une obligation de déclaration de ces dons à la CNCCFP ainsi qu'une publication de ces dons.

Enfin, la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique a interdit le financement par toutes les personnes morales quel que soit leur statut, à l'exception des formations politiques et augmenté, en contrepartie, l'avantage fiscal attaché aux dons et l'a étendu aux cotisations.

Les partis ou groupements politiques, s'ils veulent bénéficier du système de dons ou du financement public, ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Les comptes sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la CNCCFP, qui assure leur publication au *Journal officiel*.

2. Une garantie de représentativité

En complément de cette ébauche de statut a été organisé, par les articles 8 et 9 de la loi du 11 mars 1988, un mécanisme de financement public qui repose sur une enveloppe dont le montant est fixé chaque année dans la loi de finances initiale ⁽¹⁾ et qui est divisée, depuis la loi du 15 janvier 1990 précitée, en deux fractions égales.

La **première fraction** est destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale.

Initialement, cette fraction était réservée à ceux qui avaient présenté des candidats dans au moins soixante-quinze circonscriptions lors du plus récent renouvellement général, cette condition ne s'appliquant pas aux partis et groupements politiques n'ayant présenté des candidats aux élections législatives que dans un ou plusieurs départements, collectivités d'outre-mer ou en Nouvelle-Calédonie. Les partis spécifiques à l'outre-mer pouvaient donc bénéficier de l'aide publique quand bien même ils n'auraient présenté qu'un seul candidat. Le législateur avait également fixé un seuil minimal de 5 % des suffrages exprimés pour pouvoir prétendre à la répartition de cette fraction, mais ce seuil a été censuré par le Conseil constitutionnel comme contraire aux dispositions combinées des articles 2 et 4 de la Constitution ⁽²⁾.

La répartition de cette première moitié de l'aide publique entre les partis bénéficiaires s'effectue proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives de référence par les candidats se réclamant de ces partis.

(1) Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, les crédits correspondants sont inscrits sur le programme « Vie politique, culturelle et associative » (VPCA) de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (AGTE). Auparavant ces crédits étaient inscrits sur le chapitre 41-61 de la section de l'intérieur.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

Depuis la loi du 19 janvier 1995 précitée, il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles en application de l'article L.O. 128 du code électoral, en vertu duquel est inéligible pendant un an celui qui n'a pas déposé sa déclaration de patrimoine, celui qui n'a pas déposé son compte de campagne dans les conditions et le délai prescrits et celui dont le compte de campagne a été rejeté à bon droit. Peut également être déclaré inéligible, pour la même durée, celui qui a dépassé le plafond des dépenses électorales.

En vue d'effectuer cette répartition, les candidats indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Aucune disposition particulière ne détermine la forme de cette déclaration de rattachement qui est facultative, indépendante de l'étiquette politique que le candidat se sera donnée, unique et définitive. Dans le cas où des candidats, soit ne mentionnent pas de partis ou de groupements politiques dans leur déclaration de candidature, soit mentionnent deux partis ou groupements, l'administration ne peut prendre en compte aucun rattachement à un parti ou groupement politique quelconque. Dans le cas où des candidats entendent, après le dépôt de leur déclaration de candidature, modifier le parti auquel ils se rattachent, l'administration ne peut que s'en tenir à la mention indiquée dans la déclaration de candidature ⁽¹⁾.

En d'autres termes, les déclarations enregistrées pour le premier tour d'élections législatives générales conditionnent la répartition de la première fraction de l'aide publique pour toute la durée de la législature. De même, les résultats des élections législatives partielles ne sont pas pris en compte pour le calcul de la première fraction de l'aide publique.

La **seconde fraction** est spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés à l'Assemblée nationale et au Sénat. Elle est **attribuée aux bénéficiaires de la première fraction et uniquement à eux**, proportionnellement au nombre de députés et de sénateurs qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre de chaque année, y être inscrits ou s'y rattacher en application de l'article 3 de la loi n° 96-62 du 29 janvier 1996 prise pour l'application des dispositions de la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 qui ont institué une session parlementaire ordinaire unique et modifié le régime de l'inviolabilité parlementaire. Chaque parlementaire ne peut indiquer à ce titre qu'un seul parti ou groupement auquel il est inscrit ou se rattache. Le bureau de chaque Assemblée communique au Premier ministre, au plus tard le 31 décembre de l'année, la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques telle qu'elle résulte des déclarations des députés et sénateurs.

La **dotation financière** attribuée à une formation politique peut être **supprimée dans trois cas**.

(1) Conseil d'État, 22 mars 1999, Groupement des élus UDF.

Le premier cas résulte des décisions du juge de l'élection qui peut annuler les voix ou suffrages recueillis par des candidats déclarés inéligibles à l'issue du scrutin.

Le deuxième cas intervient lorsque le groupement politique n'a pas déposé de comptes certifiés dans les conditions légales auprès de la CNCCFP.

Enfin, la dotation financière d'un parti ou groupement peut être supprimée lorsque celui-ci a reçu des dons de personnes « dûment identifiées » hors le canal d'un mandataire financier ou d'une association de financement agréée.

B. LE SOUCI CONSTANT D'ADAPTER LE RÉGIME DE FINANCEMENT DES PARTIS AUX CHOIX DE L'ÉLECTORAT

1. L'adaptation des paramètres de la représentativité

Signe d'une volonté de faire évoluer le mécanisme de financement des partis et groupements politiques en fonction du choix exprimé par les électeurs, dans le respect des principes fondateurs de transparence et de prise en compte de la représentativité, l'article 9 de la loi du 11 mars 1988 précitée a été modifié à sept reprises depuis l'adoption de cette loi.

Une première modification majeure, introduite par l'article 14 de la loi du 29 janvier 1993 précitée, a consisté à abaisser le seuil minimal de présence de soixante-quinze à cinquante circonscriptions.

Le dispositif initial d'attribution de la première fraction de l'aide publique avait favorisé l'inflation des candidatures. Alors qu'on comptabilisait 2 828 candidats au premier tour des élections législatives de 1988, ce chiffre est passé à 5 290 en 1993, puis à 6 360 en 1997, pour atteindre 8 444 en 2002. Un certain nombre de groupements ont présenté des candidats aux élections législatives de 2002 dans le seul but de bénéficier d'un financement public, chaque voix obtenue rapportant en moyenne 1,66 euro. En métropole, quatorze partis ou groupements ont présenté moins de cent candidats ; outre-mer, vingt-quatre formations politiques ont présenté un seul candidat et onze ont obtenu moins de 1 000 voix ⁽¹⁾.

Dès 1994, le Conseil constitutionnel avait souligné les lacunes du dispositif en vigueur, qui pouvait « *donner lieu à des abus, voire à des détournements* ». Dans ses observations relatives aux élections législatives des 21 et 28 mars 1993, commentant sa décision précitée du 11 janvier 1990 ⁽²⁾ censurant le seuil de 5 % des suffrages exprimés proposé par le législateur de l'époque pour

(1) M. Jérôme Bignon, Rapport fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques, *Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 605, 5 février 2003.*

(2) *Conseil constitutionnel, décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.*

accéder à la première fraction de l'aide publique, la juridiction constitutionnelle a souligné qu'elle « *n'a pas jugé pour autant que la fixation de tout seuil serait contraire aux dispositions des articles 2 et 4 de la Constitution* » et rappelé que cette même décision considère que « *les dispositions relatives au financement de la vie politique ne devaient pas conduire à provoquer des situations d'enrichissement sans cause* ».

La CNCCFP a, elle aussi, dénoncé dès le début des années 1990 les dérives auxquelles avait donné lieu la législation. Dans son rapport d'activité pour 1993-1994, elle avait ainsi proposé de réserver le bénéfice de la première fraction de l'aide publique aux formations politiques dont les candidats ont obtenu au moins 2 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions. Ces recommandations ont été renouvelées dans ses rapports d'activité de 1996-1997 et de 1998-1999, le seuil proposé étant compris entre 2 et 3 %.

Selon cette logique et en application de la loi n° 2003-237 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen, qui a renforcé, dans son article 34, les conditions d'éligibilité à la première fraction, depuis les dernières élections législatives des 10 et 17 juin 2007, l'aide est réservée aux partis et groupements qui ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions.

Selon la même logique, alors que la première fraction pouvait être accordée aux partis spécifiques à l'outre-mer même s'ils n'avaient présenté des candidats que dans une seule circonscription, depuis le dernier renouvellement de l'Assemblée nationale, l'éligibilité à la première fraction a été réservée à ceux de ces partis présents dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna et qui auront obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

Par ailleurs, sur le fondement des articles 16 et 18 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale a apporté divers ajustements au droit électoral et au droit du financement de la vie politique. Ainsi, les candidats aux élections législatives générales devaient indiquer dans leur déclaration de candidature à quel parti ils s'affiliaient pour l'octroi de l'aide publique aux partis politiques et, par une attestation séparée, à quel parti ils s'affiliaient pour bénéficier de la campagne audiovisuelle préalable à ces élections. Depuis l'ordonnance de 2003, ils n'ont plus qu'une seule déclaration d'affiliation à effectuer, celle-ci étant valable à la fois pour l'aide publique et pour la campagne audiovisuelle.

2. La prise en compte de l'exigence d'égal accès aux mandats électoraux

Il convient d'ajouter aux prescriptions des articles 8 et 9 celles de l'article 9-1 relatif aux dispositions sur la parité, qui a lui aussi été modifié à plusieurs reprises pour être adapté aux évolutions des exigences de notre système électoral.

En effet, aux termes du second alinéa de l'article 4 de la Constitution révisée en 1999 ⁽¹⁾, les partis « *contribuent à la mise en œuvre du principe* (d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives) *dans les conditions déterminées par la loi* ».

Pour tenir compte de cet impératif, le régime des aides attribuées aux partis et groupements politiques a été modifié par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives, qui a limité le montant de l'aide publique attribuée aux formations politiques méconnaissant l'obligation de parité des candidatures.

Lorsque, pour un parti, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué est diminué d'un pourcentage égal à la moitié de cet écart. Cette diminution n'est pas applicable aux partis ou groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer, lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 30 mai 2000 ⁽²⁾, a jugé que le dispositif ainsi instauré ne revêt pas le caractère d'une sanction, mais celui d'une modulation de l'aide publique, dans la mesure où il est destiné à inciter ces partis et groupements politiques à mettre en œuvre le principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux, conformément aux dispositions des articles 3 et 4 de la Constitution. En conséquence, le grief tiré de la méconnaissance du principe de la nécessité des peines avait été déclaré inopérant.

On rappellera en revanche que le Conseil constitutionnel avait censuré une disposition du même article aux termes duquel « *les crédits issus de cette diminution reçoivent une nouvelle affectation dans la loi de finances* » et « *un rapport est présenté chaque année au Parlement sur l'utilisation des crédits issus de cette diminution* ». Considérant que ces dispositions combinées constituaient une injonction adressée soit au Gouvernement, soit au Parlement, de procéder à l'affectation et l'utilisation des crédits correspondants et que, s'agissant de l'affectation en loi de finances, une loi ordinaire ne pouvait contenir une telle injonction sans méconnaître le droit d'initiative réservé au Gouvernement en matière de loi de finances, par les dispositions des articles 39, 40 et 47 de la Constitution, le Conseil a considéré que le législateur ne pouvait faire obstacle aux prérogatives du Gouvernement en matière d'exécution de la loi de finances.

(1) Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 2000-429 DC du 30 mai 2000, Loi tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

Pour renforcer cette incitation à instaurer la parité des candidatures aux élections législatives, la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, dans son article 5, a prévu de porter, lors du prochain renouvellement général, la modulation financière applicable à la première fraction de l'aide publique de 50 % à 75 % de l'écart entre les candidats de chaque sexe. Par exemple, un parti qui présenterait un tiers de femmes perd un peu moins de 17 % du montant de la première fraction dans l'état du droit mais en perdra un quart dans le futur système. Un parti qui n'en présenterait qu'un quart perd 25 % de la dotation perçue aujourd'hui au titre de la première fraction, il en perdrait 38 % demain ⁽¹⁾.

II. — LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LE SYSTÈME PUBLIC DE FINANCEMENT DES PARTIS AUX NOUVELLES CONDITIONS DE LA REPRÉSENTATIVITÉ

A. L'INSTITUTION D'UN MÉCANISME PLUS ÉQUILIBRÉ ET PLUS TRANSPARENT DE RÉPARTITION DE L'AIDE PUBLIQUE

1. La répartition actuelle de l'aide publique

Le montant des autorisations d'engagement destinées au financement des partis n'a pas évolué depuis plus de dix ans et reste fixé à 80,3 millions d'euros. Le montant effectivement réparti depuis 2003 est toutefois limité à 73,3 millions d'euros, une somme d'un peu plus de 7 millions d'euros n'étant pas répartie au titre de la première fraction de l'aide publique.

Le montant et la répartition des aides attribuées en application de l'article 9 de la loi font l'objet d'un décret chaque année. Il convient de relever que, les années qui suivent un renouvellement général, la publication du décret se révèle plus tardive. Le décret qui a pris en compte les résultats des élections de juin 2002 a ainsi été publié le 6 mai 2003 ⁽²⁾, à comparer ceux du 11 février 2004, du 21 mars 2005, du 30 janvier 2006 ou encore du 26 janvier 2007.

Compte tenu des réductions résultant de l'application des règles de l'égal accès des hommes et des femmes aux fonctions et mandats électifs et des suppressions d'aide résultant de l'application des dispositions relatives à la transparence des comptes des partis, les crédits destinés à financer les partis et groupements politiques se répartissent comme suit sur les quatre dernières années.

(1) *Pour une analyse détaillée du mécanisme, voir le rapport de notre collègue Sébastien Huyghe, Rapport sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après déclaration d'urgence, tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3558, 10 janvier 2007, pages 49 à 55.*

(2) *Décret n° 2003-412 du 6 mai 2003 pris pour l'application des articles 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.*

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2007**

(en euros)

I – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions (métropole)	2004	2005	2006	2007
Union pour un mouvement populaire (UMP)	33 073 341	32 110 472	32 173 699	32 207 036
Association Parti socialiste, Parti radical de gauche et apparentés	19 660 453	19 997 103	20 028 682	20 023 880
Union pour la démocratie française (UDF)	4 544 246	4 605 727	4 577 940	4 579 546
Front national (FN)	4 580 230	4 578 246	2 192 797	2 194 485
Parti communiste français (PCF)	3 717 106	3 786 351	3 784 125	3 746 705
Les Verts	2 062 771	2 193 265	4 646 502	4 612 929
Chasse, pêche, nature et traditions (CPNT)	645 430	645 151	645 108	645 334
Mouvement pour la France (MPF)	561 413	603 964	525 523	525 707
Ligue communiste révolutionnaire (LCR)	525 786	525 558	494 996	495 169
Mouvement Républicain et Citoyen (Pôle Républicain)	631 644	540 544	496 168	496 474
Lutte ouvrière (LO)	495 243	495 029	408 704	408 847
Mouvement national républicain (MNR)	408 909	408 731	603 695	604 563
Centre national des indépendants et paysans (CNIP)	109 695	286 082	237 638	149 197
Rassemblement pour la France (RPF)	371 844	368 715	144 958	189 402
Le Trèfle-Les Nouveaux écologistes Homme-Nature-Animaux	149 219	237 746	279 921	280 544
Mouvement écologiste indépendant (MEI)	145 030	144 967	95 574	95 607
Droit de Chasse	95 622	95 580	94 545	94 578
Régions et Peuples Solidaires	94 592	94 551	93 904	93 937
Génération Écologie-les Bleus	93 951	93 910	67 817	67 841
Énergies démocrates	0	25 609	65 486	65 509
CAP 21	67 851	67 822	61 849	61 871
Parti des Travailleurs	65 518	65 490	31 616	31 627
Solidarité écologie gauche alternative (SEGA)	61 880	61 853	69 854	70 010
Mouvement hommes animaux nature (MHAN)	31 632	31 618	24 607	24 616
Renouveau écologique	24 620	24 609	22 371	22 379
Nouvelle Donne	22 382	22 372	285 787	375 463
Initiative Républicaine	19 952	19 944	19 942	19 949
Confédération des écologistes indépendants (CEI)	14 870	14 863	14 862	14 867
Rassemblement des contribuables français (RCF)	14 032	14 026	14 025	14 030
Concordat Citoyen	13 454	13 447	13 446	13 451
Parti Fédéraliste	11 990	11 984	11 984	0
GIP-Démocratie active	4 287	4 286	4 285	4 287
Sous-total I	72 318 995	72 189 617	72 232 410	72 229 844

**LISTE DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES BÉNÉFICIAIRES
DE L'AIDE PUBLIQUE DE 2004 À 2007**

(en euros)

II – Partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer	2004	2005	2006	2007
Parti communiste réunionnais	168 658	167 834	167 731	212 447
Tahoeraa Huiraatira	212 777	211 559	211 407	167 481
Archipel demain	46 951	90 852	90 753	91 048
Metz pour tous-Démocratie et République	44 692	44 298	44 249	88 790
Parti communiste guadeloupéen	56 576	56 176	56 126	56 277
Mouvement populaire franciscain	8 853	8 850	8 849	53 246
Mouvement indépendantiste martiniquais	52 956	52 558	52 508	52 658
Groupe France Réunion	52 423	96 697	96 644	52 415
Guadeloupe unie socialisme et réalités	51 089	50 691	50 642	50 791
Union populaire pour la libération de la Guadeloupe (UPLG)	1 341	0	1 341	45 735
Identité et république	29 347	29 334	29 332	29 342
Fetia Api	26 899	26 887	26 885	26 895
Parti gaulliste	12 462	12 457	12 456	12 461
L'action	10 397	10 393	10 392	10 396
Te Hono E Tau I Te Honoaui	9 373	9 369	9 368	9 372
Réunion avenir une ambition pour La Réunion	8 378	8 374	8 374	8 377
Parti progressiste martiniquais	51 424	51 027	6 730	6 733
Union centriste et libérale	2 832	2 831	2 831	2 832
Priorité socialiste Réunion	2 503	2 502	2 502	2 502
Bâtir le pays Martinique	45 583	89 484	89 386	892
Gwadeloup Doubout	5 614	0	0	0
Rassemblement pour la Guadeloupe française et caribéenne	4 873	0	0	0
Guadeloupe Respect	4 213	0	0	0
Impôt Baisse Net	1 816	0	0	0
Mouvement libéral martiniquais	1 241	0	0	0
Parti réunionnais/parti renyone	1 060	0	0	0
Pour réussir l'accord de Nouméa	940	0	0	0
SPM Alliance	537	0	0	0
Pôle républicain Outre-mer	417	0	0	0
Mouvement centriste martiniquais	31	0	0	0
Mouvement guadeloupéen écologiste	13	0	0	0
Sous-total II	916 270	1 022 172	978 509	980 690
TOTAL	73 235 265	73 211 789	73 210 919	73 210 534

2. Les conditions d'une répartition plus juste

À l'issue des dernières élections législatives, il serait paradoxal qu'un parti qui rassemble à l'Assemblée nationale un nombre significatif de députés ne puisse être considéré comme représentatif au regard des règles de financement des partis et groupements politiques, parce qu'il n'est pas éligible à la première fraction de l'aide.

Il serait également peu acceptable d'imposer de fait aux députés membres de ce parti de se rattacher à un autre aux seules fins de permettre à leur parti de bénéficier des moyens de fonctionner. La transparence des choix politiques n'y gagnerait pas.

Ainsi, on comprendrait mal qu'un tel parti ne puisse disposer des moyens financiers pour exercer son rôle.

C'est pourquoi, avant que ne soit définitivement arrêtée la liste des partis et groupements éligibles à l'aide publique, que les parlementaires aient déclaré leur rattachement – ils ont jusqu'à la fin du mois de novembre 2007 pour le faire –, que le Conseil constitutionnel ait examiné tous les contentieux, que la CNCCFP ait fini de conclure sur tous les comptes – elle dispose d'un délai de six mois pour y procéder, les candidats ayant eu deux mois pour transmettre leur compte –, il conviendrait d'adapter les règles d'attribution de l'aide publique aux choix faits par les électeurs.

Pour ce faire, il est proposé d'étendre l'éligibilité à la première fraction de l'aide aux partis auxquels au moins quinze députés se déclareraient être rattachés. Ce critère constituerait une alternative au critère actuel qui serait maintenu et qui exige l'obtention d'au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions et qui interdit, sans raison valable ⁽¹⁾, à des partis ayant un nombre raisonnable de candidats élus mais qui ne sont pas présents dans au moins cinquante circonscriptions ou qui n'ont pas obtenu 1 % dans au moins cinquante circonscriptions de fonctionner normalement et de manière autonome. De surcroît, l'accès à la première fraction permettra également l'accès à la seconde.

B. L'EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les conclusions du rapporteur sur la proposition de loi de MM. François Sauvadet, Charles de Courson et Jean-Christophe Lagarde et plusieurs de leurs collègues au cours de sa séance du mardi 23 octobre 2007. Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus dans la discussion générale.

M. Bernard Roman a estimé que la justification même du dépôt de cette proposition de loi tenait davantage à des facteurs conjoncturels qu'aux questions de principe développées par le rapporteur, jugeant à ce titre l'exposé des motifs de la proposition plus explicite.

(1) Si l'on veut bien comparer la situation relative d'un parti, qui n'a pas été présent dans au moins cinquante circonscriptions ou qui n'a pas obtenu au moins 1 % dans au moins cinquante circonscriptions, mais qui a rassemblé sur ses élus un nombre de voix cumulées bien supérieur à un autre parti qui n'aurait pas d'élus mais qui aurait cependant obtenu 1 % des suffrages exprimés dans cinquante circonscriptions, il est difficile de ne pas considérer le premier parti comme plus représentatif au regard du nombre de citoyens qui ont porté leur choix sur ses candidats.

S'il a déclaré comprendre l'objet du texte, qu'il a cependant estimé peu glorieux, il a regretté que l'occasion n'ait pas été saisie d'y inclure des dispositions améliorant le système de financement des partis politiques dans son ensemble. Il a ainsi regretté qu'à la veille de l'examen d'un texte modifiant le statut de la Polynésie française, la présente proposition de loi n'ait pas contenu des dispositions pour adapter le régime de financement des partis politiques polynésiens à la situation particulière de cet archipel aussi étendu que l'Europe, notamment par l'inclusion d'un système de remboursement des frais de déplacements.

M. Michel Vaxès, jugeant que cette proposition de loi renforce le pluralisme politique en assurant un financement public à un parti qui a obtenu quinze sièges de députés et jouit donc d'une représentativité certaine, a déclaré soutenir l'adoption du texte.

M. Guy Geoffroy a estimé que tout texte qui encourage le pluralisme doit être soutenu. Cette proposition de loi, qui ne présente aucun caractère conjoncturel, entre dans ce cadre et ne peut donc que recevoir l'ensemble des suffrages.

À l'issue de ces interventions, la Commission est passée à l'examen de l'article unique de la proposition.

Elle a *adopté* l'article unique de la proposition de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi (n° 296) dont le texte figure ci-après.

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

**Proposition de loi relative au pluralisme
et à l'indépendance des partis politiques**

Article unique

Le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est complété par les mots : « ou dont au moins quinze des candidats présentés ont été élus députés ».

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Conclusions de la Commission
<p>Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique</p>	<p>Proposition de loi relative au pluralisme et à l'indépendance des partis politiques</p>
<p><i>Art. 9.</i> — La première fraction des aides prévues à l'article 8 est attribuée :</p>	<p>Article unique</p>
<p>— soit aux partis et groupements politiques qui ont présenté lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions ;</p>	<p>Le deuxième alinéa de l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique est complété par les mots : « ou dont au moins quinze des candidats présentés ont été élus députés ».</p>
<p>— soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.</p>	
<p>La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du code électoral.</p>	
<p>En vue de la répartition prévue aux alinéas précédents, les candidats à l'élection des députés indiquent, s'il y a lieu, dans leur déclaration de candidature, le parti ou groupement politique auquel ils se rattachent. Ce parti ou groupement peut être choisi sur une liste établie par arrêté du ministre de l'intérieur publié au <i>Journal officiel</i> de la République française au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin, ou en dehors de cette liste. La liste comprend l'ensemble des partis ou groupements politiques qui ont déposé au ministère de l'intérieur au plus tard à dix-huit heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin une demande en vue de bénéficier de la première fraction des aides prévues à l'article 8.</p>	
<p>La seconde fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher.</p>	

Texte en vigueur

Chaque parlementaire ne peut indiquer qu'un seul parti ou groupement politique pour l'application de l'alinéa précédent.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires.

Le montant des aides attribuées à chaque parti ou groupement est retracé dans un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année.

Conclusions de la Commission

ANNEXE

Constitution du 4 octobre 1958	22
<i>Art. 4.</i>	
Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique	22
<i>Art. 7, 8 et 9-1 à 11-8.</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 4. — 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.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au dernier alinéa de l'article 3 dans les conditions déterminées par la loi.

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique

Art. 7. — Les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement. Ils jouissent de la personnalité morale.

Ils ont le droit d'ester en justice.

Ils ont le droit d'acquérir à titre gratuit ou à titre onéreux des biens meubles ou immeubles : ils peuvent effectuer tous les actes conformes à leur mission et notamment créer et administrer des journaux et des instituts de formation conformément aux dispositions des lois en vigueur.

Art. 8. — Le montant des crédits inscrits dans le projet de loi de finances de l'année pour être affecté au financement des partis et groupements politiques, peut, de la part des bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, faire l'objet de propositions conjointes au Gouvernement.

Ce montant est divisé en deux fractions égales :

1° Une première fraction destinée au financement des partis et groupements en fonction de leurs résultats aux élections à l'Assemblée nationale ;

2° Une seconde fraction spécifiquement destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement.

Art. 9-1. — Lorsque, pour un parti ou un groupement politique, l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement, lors du dernier renouvellement général de l'Assemblée nationale, conformément au cinquième alinéa de l'article 9, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats, le montant de la première fraction qui lui est attribué en application des articles 8 et 9 est diminué d'un pourcentage égal à la moitié ⁽¹⁾ de cet écart rapporté au nombre total de ces candidats.

Cette diminution n'est pas applicable aux partis et groupements politiques ayant présenté des candidats exclusivement outre-mer lorsque l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe qui s'y sont rattachés n'est pas supérieur à un.

Un rapport est présenté chaque année au Parlement sur les actions entreprises en faveur de la parité politique, et plus particulièrement les campagnes institutionnelles visant à promouvoir la parité et le développement de la citoyenneté.

(1) À compter du premier renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le 1^{er} janvier 2008, les mots : « à la moitié » sont remplacés par les mots : « aux trois quarts ».

Art. 10. — Les dispositions relatives au contrôle financier de la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables à la gestion des crédits mentionnés aux articles 8 et 9.

Les partis et groupements politiques bénéficiaires ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif au contrôle des associations, œuvres et entreprises privées subventionnées ne leur sont pas applicables.

Art. 11. — Les partis politiques et leurs organisations territoriales ou spécialisées qu'ils désignent à cet effet recueillent des fonds par l'intermédiaire d'un mandataire nommé désigné par eux, qui est soit une association de financement, soit une personne physique.

Art. 11-1. — L'agrément en qualité d'association de financement d'un parti politique est donné par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques mentionnée à l'article L. 52-14 du code électoral, sous réserve de la limitation de l'objet social de l'association au seul financement d'un parti politique et de la conformité de ses statuts aux dispositions des alinéas suivants du présent article. L'agrément est publié au *Journal officiel*.

Les statuts d'une association agréée en qualité d'association de financement d'un parti politique doivent comporter :

1° La définition de la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle l'association exerce ses activités ;

2° L'engagement d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement d'un parti politique.

Art. 11-2. — Le parti politique déclare par écrit à la préfecture de son siège le nom de la personne physique, dénommée mandataire financier, qu'il choisit. La déclaration doit être accompagnée de l'accord exprès de la personne désignée et doit préciser la circonscription territoriale à l'intérieur de laquelle le mandataire financier exerce ses activités.

Le mandataire financier est tenu d'ouvrir un compte bancaire ou postal unique pour y déposer tous les dons reçus en vue du financement du parti politique.

Art. 11-3. — Le parti politique peut recourir successivement à deux ou plusieurs intermédiaires. Dans cette hypothèse, le parti doit mettre fin aux fonctions du mandataire financier ou demander le retrait de l'agrément de l'association de financement dans les mêmes formes que la désignation ou la demande d'agrément. Le compte bancaire ou postal unique est bloqué jusqu'au moment où le parti désigne un nouveau mandataire financier ou reçoit l'agrément d'une nouvelle association de financement. Chaque association ou chaque mandataire financier, sauf le cas de décès de ce dernier, établit le compte de sa gestion.

Art. 11-4. — Les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 €.

Les personnes morales à l'exception des partis ou groupements politiques ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

L'association de financement ou le mandataire financier délivre au donateur un reçu dont un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'établissement et d'utilisation. Ce décret détermine également les modalités selon lesquelles les reçus délivrés pour les dons d'un montant égal ou inférieur à 3 000 € consentis par les personnes physiques ne mentionnent pas la dénomination du parti ou groupement bénéficiaire.

Tout don de plus de 150 € consenti à une association de financement ou à un mandataire financier d'un parti politique doit être versé, à titre définitif et sans contrepartie, soit par chèque, soit par virement, prélèvement automatique ou carte bancaire.

Aucune association de financement ou aucun mandataire financier d'un parti politique ne peut recevoir, directement ou indirectement, des contributions ou aides matérielles d'un État étranger ou d'une personne morale de droit étranger.

Les actes et documents émanant de l'association de financement ou du mandataire financier, destinés aux tiers, et qui ont pour objet de provoquer le versement de dons doivent indiquer, selon le cas, la dénomination de l'association et la date de l'agrément ou le nom du mandataire et la date de la déclaration à la préfecture, ainsi que le parti ou groupement politique destinataire des sommes collectées.

Art. 11-5. — Ceux qui auront versé ou accepté des dons en violation des dispositions de l'article précédent seront punis d'une amende de 3 750 € et d'un an d'emprisonnement ou de l'une de ces deux peines seulement.

Art. 11-6. — L'agrément est retiré à toute association qui n'a pas respecté les prescriptions prévues par les articles 11-1 et 11-4 de la présente loi.

Dans ce cas, ou lorsqu'il est constaté que l'état récapitulatif mentionné à l'article 11-1 n'a pas été transmis, les suffrages recueillis dans le ressort territorial de l'association par le parti ou groupement politique qui a demandé son agrément sont retirés, pour l'année suivante, du décompte prévu au premier alinéa de l'article 9.

Art. 11-7. — Les partis ou groupements bénéficiaires de tout ou partie des dispositions des articles 8 à 11-4 ont l'obligation de tenir une comptabilité. Cette comptabilité doit retracer tant les comptes du parti ou groupement politique que ceux de tous les organismes, sociétés ou entreprises dans lesquels le parti ou groupement détient la moitié du capital social ou des sièges de l'organe d'administration ou exerce un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.

Les comptes de ces partis ou groupements sont arrêtés chaque année. Ils sont certifiés par deux commissaires aux comptes et déposés dans le premier semestre de l'année suivant celle de l'exercice à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques instituée à l'article L. 52-14 du code électoral, qui assure leur publication sommaire au *Journal officiel* de la République française. Si la commission constate un manquement aux obligations prévues au présent article, le parti ou groupement politique perd le droit, pour l'année suivante, au bénéfice des dispositions des articles 8 à 10 de la présente loi.

Art. 11-8. — Tout parti ou groupement politique qui a obtenu l'agrément d'une association de financement ou qui a désigné un mandataire financier ne peut recevoir des dons de personnes identifiées que par l'intermédiaire de cette association ou de ce mandataire. Il est fait application, en cas de manquement, des dispositions du dernier alinéa de l'article 11-7.