

## **Le financement de la vie politique : partis et campagnes électorales**

### **Points-clés**

À partir de 1988, le législateur a adopté de nombreuses dispositions en matière de financement de la vie politique et des campagnes électorales, destinées à en assurer la transparence.

Les partis politiques reçoivent une aide de l'État, qui constitue désormais leur principale source de financement et dont le montant dépend de leurs résultats aux élections. En contrepartie, les dons des autres personnes morales sont interdits.

Les candidats aux élections doivent respecter un plafond de dépenses fixé par la loi et peuvent également recevoir une aide publique. Pour en bénéficier, ils doivent retracer l'ensemble de leurs dépenses et recettes dans un compte de campagne, dont la gestion incombe à un mandataire financier qu'ils désignent et qui est présenté par un expert-comptable.

Les partis politiques et les candidats aux élections doivent faire face à de nombreuses dépenses, dont le financement n'était, jusqu'en 1988, encadré par aucun régime juridique précis. Cette lacune avait favorisé certaines dérives, auxquelles il a été mis fin par touches successives.

Le dispositif actuel, progressivement perfectionné, repose sur quelques principes fondamentaux :

- la reconnaissance légale d'un statut juridique aux partis politiques, auxquels la Constitution confie deux missions : concourir à l'expression du suffrage et favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux fonctions électives. Les partis se plaçant sous ce régime peuvent bénéficier d'un financement public ;
- les ressources des partis et des candidats doivent être entourées d'un certain nombre de garanties de transparence, de manière à éviter les financements occultes et les pressions financières susceptibles de compromettre leur indépendance ;

Dans cette optique, depuis 1995, les pouvoirs publics ont décidé de couper toute liaison entre l'argent des entreprises et les acteurs de la vie politique – partis et candidats – et d'interdire définitivement aux personnes morales de prendre part au financement de la vie politique ;

- les dépenses électorales sont plafonnées, tant pour éviter une surenchère continue dans les dépenses de communication que pour assurer plus d'égalité entre les candidats, indépendamment de leurs ressources personnelles ;

- pour pallier l’absence de financement militant, traditionnellement modeste en France, l’État a mis en place un dispositif d’aide financière aux partis politiques et de prise en charge d’une partie des dépenses de campagne, en contrepartie du strict respect de la législation ainsi définie ;
- les manquements à cette législation exposent leurs auteurs à une série de sanctions très dissuasives (sanctions pénales, sanctions financières et, surtout, peines d’inéligibilité pour les candidats qui ont pour effet d’évincer temporairement de la vie politique ceux qui prennent le risque de la fraude) ;
- la mise en œuvre des règles de financement des partis et des campagnes électorales est confiée à une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), sous le contrôle du juge de l’élection (Conseil constitutionnel pour l’élection présidentielle et les élections législatives et juge administratif pour les autres élections) ;
- le patrimoine des élus doit être déclaré en début et en fin de mandat, de manière à s’assurer que ceux-ci n’ont pas profité de leurs fonctions pour s’enrichir indûment. Le contrôle est assuré par une autorité administrative indépendante, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique qui s’est substituée à la Commission pour la transparence financière de la vie politique (loi organique n° 2013-906 et loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique).

## **I. – LES FINANCES DES PARTIS POLITIQUES**

### **1. – LES DEPENSES DES PARTIS POLITIQUES**

Les partis politiques doivent faire face à des dépenses de toute sorte, notamment :

- la rémunération de permanents ;
- la location de locaux et de permanences ;
- des frais matériels, de secrétariat et d’affranchissement ;
- des frais de publicité et de communication ;
- la rédaction, l’impression et la diffusion de diverses publications (journaux, notes, tracts, *etc.*).

En outre, les partis engagent des sommes considérables au moment des campagnes électorales en soutenant financièrement les candidats issus de leurs rangs.

### **2. – LES RESSOURCES DES PARTIS POLITIQUES**

Pour financer leurs dépenses, les partis disposent de deux sources principales : un financement privé, généralement modeste, et l’aide publique de l’État, dont la part est devenue déterminante.

**a) Le financement privé**

À l'instar de toute association, les partis peuvent percevoir des cotisations de leurs adhérents. En pratique, ces contributions des adhérents ne représentent souvent qu'une très faible part des ressources du parti (la cotisation perçue auprès des élus locaux et des parlementaires adhérents est généralement plus élevée, la pratique variant toutefois beaucoup d'un parti à l'autre).

Les partis peuvent disposer d'autres revenus privés, mais dans les limites étroites d'une législation de plus en plus restrictive : ressources provenant d'activités économiques du parti, legs, *etc.*

Entrent également dans cette catégorie les dons des personnes physiques, régis par les lois de 1995. En dépit d'une incitation fiscale, les contributions volontaires des personnes physiques restent traditionnellement faibles. La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique fixe à 7 500 euros par personne physique le montant des dons pouvant être consentis et des cotisations pouvant être versées aux formations politiques. Dans sa rédaction issue de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, le plafond annuel des dons des personnes physiques ne s'applique plus ainsi par parti politique mais par donateur. Depuis la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, seuls les Français ou les personnes résidant en France peuvent effectuer de tels dons. En outre, en vertu du décret n° 2018-518 du 27 juin 2018, le mandataire du parti politique doit obligatoirement, lors de la perception du don, mentionner la nationalité et l'adresse du donateur en vue de permettre un contrôle de l'origine du don.

Depuis 1995, les personnes morales, quelles qu'elles soient (les entreprises notamment), ne sont plus autorisées à verser le moindre don ni accorder le moindre avantage en nature aux partis politiques.

Les prêts aux partis politiques font également l'objet d'un encadrement strict. En effet, la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique prévoit que les personnes physiques ne peuvent consentir de tels prêts qu'à condition qu'ils ne soient pas effectués à titre habituel. Ces prêts, qui sont soumis à des plafonds, ne peuvent excéder une durée de cinq ans ; ils ne sauraient constituer des dons déguisés. S'agissant des prêts consentis par des personnes morales, ils ne sont autorisés que pour les entités européennes : un État ou une banque extérieur à l'Union ne peut donc ni prêter, ni garantir le prêt d'un parti politique. La CNCCFP exerce un contrôle sur ces prêts.

**b) Le financement public**

Le financement public des partis politiques a été progressivement encadré par des lois successives promulguées entre 1988 et 2010.

Chaque année, des crédits destinés à être versés aux partis et groupements politiques sont inscrits dans la loi de finances. Leur montant s'élève à 66,15 millions d'euros pour 2022, répartis entre 31 partis ou groupements.

Ces crédits sont répartis entre les partis politiques :

- pour moitié à raison de leurs résultats au premier tour des dernières élections législatives : cette fraction des crédits publics bénéficie aux partis ayant présenté, dans au moins 50 circonscriptions ou dans au moins un département ou une collectivité d'outre-mer, des candidats ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés (disposition ajoutée en 2003 permettant de lutter contre la multiplication des candidatures, celles-ci étant passées de 2 888 au premier tour des élections législatives de 1988 à 8 444 lors du scrutin de 2002). La loi de finances pour 2018 a précisé que la fraction d'un parlementaire ne se déclarant d'aucun parti était reversée au budget général de l'État. Cette première fraction est réduite en cas de méconnaissance des règles favorisant la parité entre hommes et femmes ;
- pour moitié aux partis représentés au Parlement, en proportion du nombre de députés : seuls les partis bénéficiant de la première fraction sont éligibles à la seconde.

*c) Les autres formes d'aide publique aux partis politiques*

En plus des incitations fiscales déjà mentionnées, l'État accorde aux partis, sous différentes formes subsidiaires, des moyens dont la contre-valeur peut être considérée comme un financement indirect :

- les formations politiques représentées par des groupes parlementaires à l'Assemblée nationale ou au Sénat, en dehors des campagnes électorales, disposent d'un « droit d'antenne » leur permettant de s'exprimer sur les chaînes publiques de radio et de télévision ;
- l'État accorde aux associations que sont les partis politiques des allègements fiscaux (impôt sur les sociétés à taux réduit) sur certains de leurs revenus propres (location de leurs immeubles bâtis et non bâtis, par exemple) ;
- le médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, créé en vertu de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, a pour mission de faciliter l'octroi, par les banques, de prêts à des candidats, partis ou groupements politiques rencontrant des difficultés de financement. Ces derniers doivent démontrer qu'ils ont fait l'objet d'au moins deux refus d'ouverture de compte bancaire, de prestations liées à un compte bancaire, ou de prêt au cours des six derniers mois afin de saisir le médiateur.

## **II. – LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES ÉLECTORALES**

Le dispositif en vigueur s'articule autour de plusieurs principes :

- le financement privé prend la forme de dons provenant de personnes physiques ou de partis politiques (les dons des partis ne sont pas plafonnés ; ceux des personnes physiques ne peuvent excéder 4 600 € par élection) ;
- les dépenses de campagne onéreuses sont interdites (publicité télévisée et radiophonique et, dans les six mois précédant l'élection, marketing téléphonique et informatique, publicité par voie de presse, campagnes d'affichage) ;
- le montant des dépenses électorales est plafonné en fonction du nombre d'habitants. Ainsi, pour les élections législatives, le plafond, fixé en 1993, est de 38 000 € par candidat, majoré de 0,15 € par habitant de la circonscription. Depuis la loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique, les plafonds sont normalement actualisés chaque année, par décret, en fonction de l'inflation. La loi de finances initiale pour 2012 et la loi organique du 28 février 2012 ont cependant gelé ces plafonds jusqu'au retour à l'équilibre des finances publiques. Pour les élections législatives, par exemple, le plafond applicable est donc celui résultant du décret n° 2008-1300 du 10 décembre 2008 ;
- tout candidat est tenu de désigner un mandataire qui peut être, selon les cas, une personne physique – mandataire financier – ou une association de financement électoral, constituée sous le régime de la loi de 1901 sur les associations.

Ce mandataire est seul habilité à recueillir les fonds servant à couvrir les frais de campagne et à assurer le paiement des dépenses (les candidats se voyant donc interdire tout maniement direct d'argent).

Il doit établir un compte de campagne récapitulant l'ensemble des ressources et des dépenses imputables à la campagne électorale. À moins que le candidat ait obtenu moins de 1 % des suffrages exprimés, ce compte, certifié par un expert-comptable, sera transmis aux fins de contrôle à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ; celle-ci approuve, réforme ou rejette le compte de campagne qui lui est ainsi soumis. En cas de rejet du compte, la CNCCFP saisit le juge de l'élection qui peut, si l'irrégularité est avérée, prononcer la démission d'office de l'élu et l'inéligibilité du candidat fautif pour une durée pouvant aller jusqu'à trois ans ;

- si leur compte est approuvé, l'État accorde aux candidats ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés au premier tour, un remboursement forfaitaire pouvant atteindre 47,5 % du montant du plafond des dépenses.

À ce remboursement forfaitaire des candidats, s'ajoutent diverses dépenses directement prises en charge par l'État : impression des bulletins de vote, des circulaires, des frais d'affichage réglementaire exposés par les candidats, *etc.*

### **III. – LA TRANSPARENCE DU PATRIMOINE DES ÉLUS**

Outre le financement des partis politiques et des campagnes électorales, un des objectifs du législateur en 1988 était d'assurer la transparence du patrimoine des élus, de manière à éviter qu'ils ne puissent profiter de leurs fonctions électives pour s'enrichir

indûment. À cet effet il a été institué une obligation de déclaration de patrimoine, déposée en début puis en fin de mandat.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2013-906 et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, cette obligation déclarative ne concerne pas que des élus puisqu'y sont soumis les membres du Gouvernement, les membres du Parlement, les représentants français au Parlement européen, des titulaires de fonctions exécutives locales ou des élus ayant délégation de signature, les collaborateurs de cabinets, les membres des autorités indépendantes, les titulaires d'emploi ou de fonctions à la décision du Gouvernement et nommés en conseil des ministres ainsi que les présidents et directeurs généraux d'un certain nombre de sociétés, entreprises, établissements et organismes sur lesquels l'État exerce un contrôle total ou partiel.

En application de ce même texte, les mêmes personnes exerçant ces fonctions ou mandats doivent établir une déclaration d'intérêts ou, pour les membres du Parlement, une déclaration d'intérêts et d'activités.

Aux termes de la loi précitée du 11 octobre 2013, la réception, la vérification, le contrôle et la publicité de ces déclarations n'incombent plus à la Commission pour la transparence financière de la vie politique mais à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique que ce texte institue.

Des sanctions pénales sont prévues à l'encontre des personnes omettant sciemment de déclarer une part substantielle de leur patrimoine ou en fournissant une évaluation mensongère qui porte atteinte à la sincérité de leur déclaration. La loi du 11 octobre 2013 précitée a renforcé ce dispositif en prévoyant une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende à l'encontre des personnes entrant dans son champ d'application en cas :

- de non-dépôt de la déclaration de patrimoine ou de la déclaration d'intérêts ;
- de déclaration omettant une partie substantielle du patrimoine ou des intérêts ;
- de transmission d'une évaluation mensongère du patrimoine.

Pour ces mêmes infractions, la loi prévoit également des peines complémentaires : l'interdiction des droits civiques et l'interdiction d'exercer une fonction publique.

*Septembre 2023*