

III

Le financement des partis

451. C'est le nombre de partis politiques qui ont une existence officielle en France en 2016. Un effectif qui augmente régulièrement, puisqu'ils étaient 20 en 1990, 250 en 2000. Une telle progression en dix ans mérite qu'on s'interroge !

L'explication première de ces chiffres étonnants tient, cette fois encore, aux cordons de la bourse. Si l'existence des partis est reconnue dans la Constitution – puisque l'article 4 déclare : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement » –, cette reconnaissance n'est accompagnée d'aucune législation, d'aucun contrôle et ils fonctionnent alors en dehors de tout cadre légal. Longtemps, l'indifférence et l'hypocrisie ont prévalu. Le financement des partis politiques ne préoccupait personne. Une déclaration du président de la République, Georges Pompidou, lors d'une conférence de presse, le 23 septembre 1971, exprime bien cet avis général : « Les ressources des

partis politiques ne sont pas ce que l'on croit. Elles sont peu claires en général, pour des raisons variées et pas vraiment immorales d'ailleurs. » Fermez le ban !

1. Un cadre légal imparfait

Mais, à partir du moment où l'État a décidé de leur attribuer un financement public, il a bien fallu préciser le cadre légal. C'est donc seulement en 1988 que la loi leur a reconnu la personnalité morale, c'est-à-dire la possibilité de posséder un patrimoine, de conclure des contrats, d'emprunter de l'argent, de créer et administrer des journaux et des instituts de formation, d'aller en justice... Cependant, tout en accomplissant ce petit pas en avant, qui de fait entérinait la situation existante, la même loi a fait un grand pas en arrière, puisqu'elle a précisé que les partis ne sont soumis à aucun contrôle, pas même celui de la Cour des comptes – contrairement aux règles qui concernent toutes les associations.

Ce cadre légal, pour autant, ne constituait pas une définition. Celle-ci a été formulée par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel : « Est considéré comme parti politique, la personne morale de droit privé qui se fixe un but politique à la triple condition a) de percevoir l'aide publique, b) de désigner un mandataire, seul autorisé à recevoir les dons destinés au parti, c) de déposer chaque année ses comptes certifiés par deux commissaires aux comptes auprès de la CNCCFP. » Autrement dit, tout groupement soumis à la loi sur le

financement des partis politique est... un parti politique, habilité à financer une campagne électorale. Belle tautologie qui explique l'explosion des partis politiques.

Dons et cotisations, un leurre collectif

On a longtemps vécu dans un leurre collectif qui arrangeait tout le monde : les responsables politiques expliquaient, en chœur, que leurs ressources provenaient des dons des élus et des cotisations des adhérents. Qu'importe si le nombre des militants, au demeurant mal connu, diminuait régulièrement, alors même que les dépenses augmentaient ! Au reste, les Français ne s'intéressaient guère à ces questions.

L'élection du président de la République au suffrage universel, en 1965, marque l'émergence de ce que l'on appellera plus tard « la politique spectacle » et qui prendra son essor dans les années 1980¹. Le développement des techniques nouvelles de communication, sondages, envois en nombre, campagnes d'affichages, placards publicitaires, brochures et journaux imprimés en couleur sur du papier glacé, recours de plus en plus fréquent aux « gadgets » (chapeaux, tee-shirts, stylos, épinglettes, etc.) ont fait exploser les dépenses des partis et des candidats.

Dans le même temps, le corps électoral s'est accru

1. Voir Nicolas Tolini, *Le Financement des partis politiques*, Dalloz, 2007, p. 53 sq.

fortement : on passe de 28,9 millions d'inscrits en 1965 à 36,4 millions en 1981¹ et 45 millions en mars 2016². De plus, les élections se sont multipliées, avec les européennes (à partir de 1979) et les régionales (à partir de 1986). En 1988, quatre scrutins différents se déroulent : présidentielle, législatives, cantonales et, en prime, un référendum (sur la Nouvelle-Calédonie). À ce rythme, les trésoriers des partis politiques ont dû multiplier les appels de fonds et racler tous les fonds de tiroir !

Où trouvait-on l'argent ? Les partis au pouvoir disposaient des « fonds secrets » à la disposition du gouvernement, ce qui offensait les principes démocratiques les plus élémentaires³. À défaut, ou en complément, il fallait « se débrouiller ». Les investigations et les procès qui se sont déroulés dans les années 1990 ont mis au jour les diverses pratiques frauduleuses utilisées : paiement direct par les entreprises de factures en lieu et place des candidats et des partis ; prélèvement d'une dîme sur les marchés publics obtenus grâce à l'entregent de bureaux d'études liés aux partis politiques ; surfacturation des pages de publicité dans les publications politiques ; « contributions » exigées en échange d'autorisations d'installation de grandes surfaces ; recrutements de collaborateurs politiques par des entreprises

1. En 1974, l'abaissement à 18 ans de la majorité électorale augmente le nombre d'électeurs de 2,5 millions.

2. Auxquels s'ajoute, pour les élections présidentielles et législatives, 1 million de Français vivant à l'étranger.

3. Les fonds secrets autres que ceux réservés aux services spéciaux ont été supprimés au 1^{er} janvier 2002 par Lionel Jospin.

et des collectivités. J'ai évoqué, dans *L'Argent caché de l'Élysée*¹, comment les entreprises nationales (EDF, PTT, Air France) rémunéraient depuis les débuts de la V^e République certains collaborateurs du chef de l'État lui-même...

Des filières de l'étranger

Les filières étrangères, toujours couvertes par le secret, ont également contribué à alimenter les caisses des partis. Qu'il s'agisse des relations étroites entre l'Union soviétique et le parti communiste, ou de ce que l'on a appelé la « Françafrique », expression emblématique des relations, notamment financières, établies entre la France et certains gouvernements africains. Ajoutons à cette liste, les commissions (encore appelées *bakchichs*) liées aux marchés internationaux et, plus particulièrement, aux ventes de matériel de guerre. C'est d'ailleurs une affaire de ce type qui amena les pouvoirs publics à s'attaquer au financement des partis. À l'automne 2007, un rapport, commandé par la droite revenue au pouvoir, souligne que les ventes d'armes de la société Luchaire à l'Iran, effectuées de façon illicite malgré l'embargo international, n'ont été possibles qu'avec l'accord des plus hautes autorités de l'État et que des doutes sérieux existent concernant des commissions versées au parti socialiste.

1. Seuil, 2007.

« Pour en finir avec cette boue¹ », dira-t-il, et surtout pour éteindre l'incendie, le président Mitterrand, en pleine cohabitation et à quelques mois de l'élection présidentielle de 1988, proposa une réforme du financement de la vie politique. Le gouvernement de Jacques Chirac élaborera alors, dans la précipitation, sans aucun enthousiasme de la part des partis politiques, les premiers éléments d'une législation sur le financement public de la vie politique².

Des progrès avec Rocard et Séguin

Il faudra toutefois attendre la nomination de Michel Rocard comme Premier ministre pour que cette législation soit complétée et améliorée par la loi de janvier 1990³ qui constitue le socle de la législation actuelle. De son côté, l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête sur « le financement de la vie politique » (à laquelle j'ai participé) qui a proposé de nombreuses améliorations dont certaines ont été retenues.

1. *Le Monde*, 18 novembre 1987.

2. Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. La version que l'on peut aujourd'hui consulter sur « Légifrance » incorpore toutes les modifications ultérieures qui ont considérablement enrichi le texte initial.

3. Loi n° 90-55 du 15 janvier 1990 « relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques ». Ce texte a fait l'objet de trois lectures dans chaque assemblée, aboutissant à un accord entre les deux chambres. La version actuelle incorpore les modifications apportées depuis le vote du texte initial.

Après les élections législatives de 1993, le nouveau président de l'Assemblée nationale, Philippe Séguin, anima un groupe de travail « Politique et argent » dont les travaux aboutirent au vote de la loi de janvier 1995 qui mit un terme au financement privé (par les entreprises) et augmenta, en contrepartie, le financement public. Désormais la législation sur le financement de la vie politique était acquise. Elle sera ajustée, ultérieurement, au cas par cas.

Ces dispositions législatives récentes ont été adoptées à de larges majorités, par-delà les étiquettes partisans. Enfin, sur la base des comptes rendus d'activité de la CNCCFP¹ et des observations qu'ils contiennent, le Parlement a procédé aux ajustements préconisés, quelquefois avec un certain retard. Quoi qu'il en soit, on peut dire qu'aujourd'hui la France dispose d'une législation parmi les plus complètes et les plus rigoureuses de celles existantes dans les démocraties occidentales. De son côté, la justice, qui a longtemps ignoré les financements politiques occultes, n'hésite plus désormais à sanctionner les tricheurs.

2. De nouveaux financements

Dès lors que les partis sont définis sous le seul aspect financier, et encore de manière peu exigeante, on com-

1. À ce jour, la commission a publié dix-sept rapports disponibles sur son site.

prend mieux leur croissance régulière. L'analyse de leur répartition géographique montre que la moitié est localisée dans la région Île-de-France, cependant que les régions Rhône-Alpes et PACA en regroupent chacune 10 %. Outre-mer, on recense près de 70 « groupements politiques » (dont 18 à La Réunion et 13 en Polynésie) qui sont au service d'un seul responsable politique. D'où l'appellation de « micro-partis », par opposition aux « vrais » partis politiques, ceux qui perçoivent un financement public et qui parviennent à faire élire des candidats. Ces « vrais » partis sont de l'ordre d'une quinzaine, comme le bon sens le pressentait. On relève d'ailleurs que 95 % de l'aide publique est versée à 10 partis.

Micro-partis et pompes à fric

Les « micro-partis » sont des structures unipersonnelles constituées pour permettre à un élu de se ménager une certaine autonomie financière et conforter son action politique. Au vu de la liste de ces groupements, on peut se demander en quoi ils « concourent à l'expression du suffrage », selon les termes de l'article 4 de la Constitution. D'autant plus que la moitié de ces « partis » présente un budget annuel inférieur à 1 500 euros. Bien évidemment aucun de ces « micro-partis » ne perçoit de financement public, puisqu'ils sont dans l'incapacité de présenter des candidats aux législatives. Mais ils peuvent recueillir des dons des

personnes physiques, plafonnés à 7 500 euros par personne (soit 15 000 euros pour un couple), dons qui sont déductibles de l'impôt sur le revenu dans une proportion de 66 % de leur montant et dans la limite de 20 % du revenu imposable¹.

La répartition de la manne

Le financement public est attribué en deux fractions.

La première fraction est proportionnelle au nombre de voix recueillies au premier tour des élections législatives. Chaque voix obtenue « rapporte » 1,42 euro, soit 7 euros pour les cinq ans de la législature. D'où l'explosion du nombre de candidats à ces élections ! Toutefois, pour obtenir ce financement public, il faut présenter au moins 50 candidats et chacun doit obtenir 1 % des voix – ce qui n'est pas insurmontable. Notons qu'outre-mer les critères sont beaucoup moins stricts : une seule candidature suffit, et il n'existe aucun seuil de suffrages. En conséquence, une voix permet d'obtenir le financement public. En 2007, un seuil de 1 % des suffrages a été institué, mais il est très facile à atteindre.

1. Jusqu'en 2014, ce plafond s'appliquait par parti. Depuis, il concerne l'ensemble des dons et cotisations accordés durant l'année par un contribuable. Mais la CNCCFP éprouve des difficultés pour contrôler cette disposition. À cet effet, elle réclame aux groupements politiques la liste unique de leurs donateurs et adhérents. Un tiers des groupements seulement a fourni cette liste et, parmi eux, le format retenu rendait tout recoupement impossible. Or, souligne la commission, la non-livraison de cette liste n'est pas sanctionnée.

L'aide publique est diminuée lorsque le parti en cause n'a pas respecté la parité hommes/femmes parmi ses candidats. Ce prélèvement est alors proportionnel à l'ampleur de la non-parité. Ainsi, l'UMP-LR ne perçoit que 0,89 euro par voix obtenue, et le Parti socialiste 1,26, soit un manque à gagner annuel de 3,6 millions pour l'UMP et 1,3 million pour le PS. C'est un décret, publié chaque année au *Journal officiel*, qui fournit la liste des partis bénéficiaires et le montant de leur attribution¹.

Au total, 29 millions d'euros sont attribués à ce titre à 43 partis politiques, dont 30 outre-mer. 5 partis (PS, LR, FN, EELV et PC) perçoivent 80 % de ce montant. En tête, le Parti socialiste reçoit 10 millions d'euros par an (pour 7,9 millions de voix). À la dernière place, le parti Archipel Demain, qui n'existe qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, touche 536 euros ayant obtenu 378 voix.

Le versement de la *seconde fraction* de l'aide publique est attribué aux seuls partis qui perçoivent la première. Elle est proportionnelle au nombre de parlementaires (députés et sénateurs) qui se rattachent à l'un de ces partis, chaque parlementaire représentant une somme de 37 443 euros. Chaque année, les parlementaires déclarent, dans un courrier adressé au président de leur assemblée, le parti auquel ils se rattachent. Depuis 2013, ce rattachement est

1. Voir annexe 3, p. 253.

rendu public sur le site internet de chaque assemblée. Contrairement aux sommes attribuées au titre de la première partie, qui sont fixes, les montants versés pour cette seconde partie varient chaque année en fonction du nombre de parlementaires. En 2016, le montant global s'élevait à 34 millions d'euros, correspondant à 917 parlementaires¹. 28 partis se partageaient les attributions, dont 17 outre-mer ; 5 partis (PS, LR, UDI, PRG et PC) percevaient 91 % du montant global. En tête, le Parti socialiste, avec 398 parlementaires, recevait 15 millions d'euros. En queue figurent les dix groupements d'outre-mer n'ayant qu'un seul parlementaire (soit un montant de 37 443 euros). Au total, en cumulant les deux formes d'aide, le financement public versé aux partis politiques s'élève à 63 millions d'euros.

En 1998, première année où le financement public correspond aux critères actuellement en vigueur, cette somme s'élevait à 80 millions. On constate donc une baisse de 21 %². Cette diminution est plus forte pour la première fraction, par suite des pénalités au titre du non-respect de la parité dans les candidatures aux législatives (cf. tableau 7).

1. En 2016, 6 parlementaires (2 députés, 4 sénateurs) ne se sont rattachés à aucun parti.

2. Exprimé en pouvoir d'achat compte tenu de l'inflation, le montant 1998 équivaut à 102,5 millions d'euros en valeur 2015. La baisse réelle s'élève donc à 38 %.

TABLEAU 7

Financement public des partis politiques
(en millions d'euros)

	<i>Montant total du financement public</i>	<i>dont 1^{re} fraction</i>	<i>dont 2^{de} fraction</i>
1998	80,2	40,1	40,1
2003	73,2	33,1	40,1
2008	74,8	34,7	40,1
2012	71,1	32,9	38,1
2013	70,1	31,9	38,1
2014	63,1	28,8	34,3
2016	63,1	28,8	34,3

3. Trois failles dans le mécanisme

Le financement des partis politiques comporte toutefois trois failles importantes, que certains ont explorées avec beaucoup d'habileté.

Des critères malléables

La première concerne les critères nécessaires pour bénéficier de la première partie de l'aide publique en fonction des résultats aux élections législatives. On a vu

que ces critères sont facilement remplis, puisqu'il faut présenter au moins 50 candidats qui devront, chacun, obtenir 1 % des suffrages. Dans ces conditions, des groupements corporatistes ou défendant des intérêts personnels peuvent, dès lors qu'ils ont obtenu le label « parti politique », bénéficier d'un financement public non négligeable. Ainsi, en 2007, les chasseurs décident de présenter, sous l'étiquette « Chasse, pêche, nature et traditions » (CPNT), 246 candidats respectant strictement la parité hommes/femmes (pour échapper à toute retenue financière). Ayant obtenu au total 214 389 suffrages (et aucun élu), ce groupement va percevoir pour les cinq années de la législature 1,791 million d'euros ! En 2012, CPNT a disparu et personne n'est en mesure de savoir comment et à quoi cet argent public a été utilisé, puisque les partis politiques ne sont soumis à aucun contrôle.

Autre exemple, encore plus emblématique. Depuis 2002, se présentent des candidats appartenant à un groupement politique intitulé « Le Trèfle, les nouveaux écologiques, homme-nature-animaux » qui obtient un financement public. Au total, jusqu'en 2016 compris, le mouvement a reçu une somme globale de 2 082 214 euros. Comme ses activités politiques sont inexistantes, ce financement public assure en réalité le train de vie de ses dirigeants, ce qui n'est quand même pas la finalité du financement public ! Là encore, protégé par son appellation de parti politique, le budget

de ce groupement n'est soumis à aucun contrôle. Bien entendu, il n'a aucun élu.

Le détour par l'outre-mer

Ce contournement de la législation a provoqué une deuxième faille dans le système. Un exemple concret le dit mieux qu'un long développement. De 2007 à 2012, c'est un parti politique polynésien, le Fetia Api, qui a joué le rôle de structure d'accueil pour les parlementaires du Nouveau Centre élus en métropole. En effet, la plupart des candidats présentés aux élections législatives n'ayant pas obtenu 1 % des voix faute de notoriété, le parti ne pouvait pas percevoir la fraction de financement public liée aux élections et, en conséquence, ne pouvait pas non plus percevoir la fraction liée au rattachement de parlementaires. Le groupe parlementaire du Nouveau Centre a donc cherché dans les Outre-mer un parti auquel ses membres pourraient se rattacher. Ils sont alors entrés en contact avec un élu de Polynésie, qui, au titre de sa formation, Fetia Api, avait obtenu 1 021 voix et, donc, bénéficiait de la première partie du financement public à hauteur de 854 euros. C'est à ce parti que vont se rattacher les parlementaires centristes (23 en 2008, 32 en 2009, 33 en 2010, 32 en 2011, 28 en 2012). Fetia Api reçoit donc une seconde fraction du financement public importante (1 182 393 euros en 2012), qu'il reverse au parti centriste métropolitain après avoir prélevé une

commission de 2 %. Cet exemple illustre la deuxième faille de ce mécanisme, à savoir les critères différents pour obtenir le financement public, selon qu'on est en métropole ou en outre-mer, et la possibilité offerte aux parlementaires métropolitains de se rattacher à un parti d'outre-mer. Cette différence a permis, pendant de nombreuses années, un détournement parfaitement légal et sophistiqué de la législation. L'histoire mérite d'être contée (et comptée !).

Metz pour tous est un « micro-parti » local créé dans les années 1990 par Jean-Louis Masson, député depuis 1978 – alors jeune polytechnicien de 31 ans. Longtemps membre de l'UMP, il est devenu non inscrit. Aux élections législatives de 1997, Metz pour tous présente en Guadeloupe deux candidats, un homme et sa femme, sous l'étiquette attractive de « Guadeloupe nature environnement¹ ». Ces deux candidats résident à Metz, où ils travaillent comme cadres à l'office des HLM du département, dont Jean-Louis Masson est président. Leurs suppléants sont, respectivement, la femme et la fille de Jean-Louis Masson. Bien sûr, il a fallu que les intéressés se déplacent en Guadeloupe pour régler les formalités électorales, mais il est des destinations plus désagréables. Au vu du résultat obtenu (une voix pour chacun) la campagne électorale n'a pas

1. Le rattachement financier à un parti politique, qui est déclaré à la préfecture lors du dépôt de candidatures, n'est pas rendu public. La dénomination officielle utilisée durant la campagne peut être différente.

été trop éprouvante. Mais l'objectif est atteint : grâce à ces deux voix, Metz pour tous va bénéficier, en 1998, de la première fraction de l'aide publique à hauteur de 21,80 francs (3,32 euros). En effet, à cette époque, pour obtenir l'aide publique outre-mer aucun seuil n'était fixé, disposition qui n'avait pas échappé à M. Masson. En conséquence, ce dernier, réélu député à Metz, a pu se rattacher à son « micro-parti » et lui apporter le montant de la seconde fraction, soit 44 890 euros. Un imprévu survient, puisque le compte de campagne de Jean-Louis Masson est rejeté pour irrégularité, ce qui entraîne l'annulation de son élection, et donc la suppression du versement « parlementaire » en 1999.

Qu'à cela ne tienne, lors de l'élection partielle qui pourvoit à son remplacement, c'est sa suppléante qui est élue, laquelle se rattache... à Metz pour tous, avec la somme correspondante. En 2001, Jean-Louis Masson est élu sénateur, ce qui lui permet de se rattacher une fois encore à Metz pour tous. Tout est bien qui finit bien. Arrivent les élections législatives de 2002, Metz pour tous présente, cette fois, un seul candidat dans la troisième circonscription de La Réunion. Son score est tout simplement remarquable puisqu'il obtient une voix, qui génère un financement public de 1,63 euro versé chaque année pendant la législature 2002-2007. Ce financement au titre de la première part permet au sénateur Masson de se rattacher à Metz pour tous !

Ayant découvert et dénoncé cette anomalie, j'obtiens, non sans mal, une modification de la législation

outre-mer. Désormais, pour obtenir l'aide publique, il faudra obtenir 1 % des voix. Cette disposition prendra effet en 2007. Néanmoins, il n'est plus possible de présenter n'importe qui. Notre sénateur polytechnicien prend alors contact avec une députée polynésienne, fâchée avec le « parrain » local qu'est Gaston Flosse. Assurée de ne plus bénéficier de l'investissement de son parti politique, elle accepte de se rattacher à Metz pour tous et de lui attribuer sa quote-part de financement public (à l'époque 44 394 euros). Cette somme sera bien utile à notre élue polynésienne pour financer sa campagne législative de 2007 où elle obtient, pour le compte de Metz pour tous, 8 746 voix (22,5 %, soit beaucoup plus que le seuil requis). Conséquence : Metz pour tous perçoit désormais la première fraction de l'aide publique à hauteur de 14 632 euros, ce qui fait quand même plus sérieux. Ce souci de respectabilité explique le changement de nom du « micro-parti » qui désormais s'appelle – défense de rire – « Démocratie et République ». Cette appellation, moins localisée, facilite le rattachement d'un nombre croissant de parlementaires : 3 en 2008, 7 en 2009, 9 en 2010 et 13 en 2011 (9 députés et 4 sénateurs). Cette année-là, Démocratie et République, ex-Metz pour tous, devient le huitième parti de France pour le nombre de parlementaires ! Qui sont-ils ? Impossible de le savoir, car le rattachement des parlementaires n'est pas encore public. Ce succès s'explique, en réalité, par un fonctionnement tout à fait

particulier. Ce micro-parti devient un « parti-guichet¹ ». En effet, le financement apporté par les parlementaires leur est reversé, moyennant une légère retenue pour frais de gestion. Mieux encore, ces parlementaires versent des cotisations élevées (en 2009, 2 d'entre eux verseront plus de 9 000 euros), qui, non seulement, donnent droit à une déduction fiscale, mais, en plus, leur sont rendues par Démocratie et République sous forme de subvention politique. Pour les élus concernés, c'est le jackpot ! Bien entendu, tout cela est en parfaite légalité avec la législation sur le financement politique. Et, comme il s'agit d'un « parti politique », aucun contrôle n'est effectué sur les comptes.

Pour mettre un terme à ce système sophistiqué, mais fort peu vertueux, j'ai proposé qu'un parlementaire élu en métropole ne puisse pas se rattacher à un parti politique ne présentant de candidats qu'en Outre-mer. Une première tentative, en décembre 2010, ne rencontre pas l'adhésion de la majorité de l'époque. Mais je constate que le débat a donné des idées à d'autres, car, en 2013, un autre parti appelé Indépendants de la France de métropole et de l'Outre-mer (IFMOM) a présenté, aux élections législatives de 2012, 2 candidats outre-mer qui ont obtenu 500 voix et, en conséquence, un financement public de 787 euros, ce qui a permis à cinq parlementaires de se rattacher à ce parti. Désor-

1. Mathilde Mathieu, « Après les partis de poche, le parti guichet », *Mediapart*, 3 février 2011.

mais, deux « partis politiques » détournent, en toute légalité, le financement public. Cela ne peut plus durer.

À l'automne 2013, la majorité ayant changé, je reviens à la charge et obtiens le vote de la disposition refusée trois ans auparavant. Jean-Louis Masson saisit aussitôt le Conseil constitutionnel afin de faire annuler la disposition adoptée. Le 18 juillet 2014, le Conseil constitutionnel rejette sa demande. Désormais applicable, le nouveau dispositif produit ses effets en 2014. Jean-Louis Masson, élu en métropole, ne peut plus se rattacher à Démocratie et République, ex-Metz pour tous, qui n'a présenté de candidats qu'en Outre-mer. Il doit rejoindre un autre parti, métropolitain celui-là. Quant aux Indépendants de la France de métropole et d'outre-mer... ils disparaissent purement et simplement. Mais l'histoire n'est pas terminée, car les uns et les autres ont trouvé une nouvelle structure d'accueil, qui s'appelle Debout la République. Il s'agit là d'un « vrai » parti politique métropolitain, qui a présenté 298 candidats, dont au moins 50 ont obtenu 1 % des voix (152 346 au total) et dont le fondateur Nicolas Dupont-Aignan est député¹ – et candidat souverainiste à l'élection présidentielle. La liste des rattachements étant désormais publique, il apparaît que ce parti accueille les orphelins de Démocratie et République et en particulier son fondateur. Au total, il compte, en

1. Avant les élections de 2012, Debout la République ne percevant pas la première fraction de l'aide publique, Nicolas Dupont-Aignan était rattaché à Démocratie et République.

2016, 7 parlementaires dont beaucoup ne partagent pas les options politiques de Dupont-Aignan. Il est vrai que ce rattachement n'a qu'un objectif : récupérer son quota d'argent public pour financer sa propre activité politique.

Remboursement de prêts lucratif : l'exemple du FN

La troisième faille apparaît dans les conditions matérielles liées au financement des partis. Ceux-ci peuvent en effet accorder aux candidats des prestations (matériel de propagande, concours de sociétés de communication...), dont le montant est remboursable par l'État. À l'origine, la CNCCFP avait considéré que ces prestations correspondaient à des avantages en nature, non remboursables. Mais le Conseil d'État en a jugé autrement, compte tenu du silence de la loi. De plus, les partis politiques peuvent accorder des prêts aux candidats, alors même que la CNCCFP n'a pas les moyens de vérifier l'origine des fonds prêtés, ni la réalité du remboursement. Enfin, les personnes physiques peuvent accorder des prêts aux partis politiques. Cette pratique n'est pas fréquente, mais elle permet des abus. Ainsi la CNCCFP relève qu'« une seule et même personne ne devrait pas pouvoir détenir une mainmise financière sur un parti politique, permettant ensuite de s'assurer un financement total de sa campagne électorale, dont une partie ou la totalité serait

éventuellement remboursée par l'État¹ ». La commission ne cite aucun nom, mais chacun aura reconnu les pratiques de la famille Le Pen, comme le démontre la publication des comptes de leurs micro-partis.

Jean Marie Le Pen a fondé un micro-parti appelé Cotelec (acronyme de cotisations électorales) qui ne possède pas d'adhérents et ne présente pas de candidats – il ne perçoit donc pas de financement public. Cotelec a une activité uniquement financière. Ses ressources proviennent des dons de personnes physiques (200 000 euros par an²) et des emprunts auprès de banques et de particuliers (à hauteur de 2,6 millions par an). Ces sommes sont prêtées (à des taux d'intérêt deux fois supérieurs) au Front national, ce qui génère des produits financiers nets pour Cotelec. Ainsi, lorsque le Front national a connu des difficultés financières à la suite de la diminution de son financement public, consécutif aux législatives de 2007 et à un conflit avec son imprimeur, Cotelec lui a permis de surmonter cette mauvaise passe. En 2012, Cotelec a financé la campagne de Marine Le Pen et, en 2014, grâce à un emprunt russe, a financé les candidats aux élections européennes. Cotelec constitue la « force de frappe financière » de Jean-Marie Le Pen. L'endettement de Cotelec ne cessant de croître et atteignant 8,5 millions à la fin 2014, pour

1. CNCCFP, Quinzième rapport d'activité, 2012/2013, p. 145.

2. Une modification de la législation impose aux partis de fournir désormais à la CNCCFP la liste de leurs donateurs. Conséquence : en 2014, les dons à Cotelec deviennent dérisoires (388 euros).

un actif de prêt de 5,4 millions et des disponibilités de 3,9 millions la CNCCFP a demandé des précisions sur les conventions de prêt. Dans un premier temps, Cotelec a répondu qu'il n'était pas en mesure de fournir les documents demandés. Il faudra l'insistance de la CNCCFP pour obtenir une liste « sommaire » des personnes physiques et morales ayant consenti des prêts.

Mais la CNCCFP ne peut obtenir davantage de précisions, compte tenu de la liberté totale de fonctionnement dont disposent les partis politiques en vertu de la Constitution. Au Front national, la politique se faisant en famille, Marine Le Pen, à son tour, a créé son propre micro-parti, dénommé Jeanne, quand elle est devenue présidente du FN. N'ayant pas d'adhérent et ne percevant pas de dons, Jeanne fonctionne comme une société commerciale. Le groupement fournit aux candidats du FN – législatives 2012 et municipales 2014 – un kit de campagne comportant affiches, tracts, journal de campagne, site internet, au coût de 16 650 euros pièce et, pour le financer, un prêt au taux de 6,5 % qui constitue l'apport personnel des candidats. Ces derniers peuvent faire figurer dans leurs comptes de campagne les intérêts, lesquels, on l'a vu, constituent une dépense remboursable par l'État. La fabrication des kits est assurée par Riwal, une société possédée par des membres du FN proches de Marine Le Pen et, par ailleurs, impliqués également dans l'organisation de Jeanne.

Le compte de chaque candidat comporte, en dépenses, le montant du kit, ainsi que les intérêts du prêt obtenu

auprès de Jeanne et, en recettes, le montant de ce prêt qui constitue l'apport personnel du candidat. Dès lors que le candidat obtient 5 % des voix, l'État lui rembourse une partie de ses dépenses. Comme l'a raconté *Le Monde*, ce système a été découvert grâce à un candidat FN aux législatives de 2012, étonné de recevoir 17 400 euros sur son compte personnel, alors que la campagne lui en avait coûté 450. Il s'agissait du remboursement correspondant à l'emprunt obtenu auprès de Jeanne à l'insu de son plein gré, selon ses dires. Il a donc fait part de son étonnement auprès de la CNCCFP qui a approfondi le financement de la campagne des candidats FN¹ et effectué un signalement à la justice qui a entraîné l'ouverture d'une instruction judiciaire.

Lors de l'examen des comptes 2014, la commission relève que si la facturation de services aux candidats figure dans les recettes de huit partis politiques, à hauteur de 8 % de leurs ressources, ce pourcentage s'élève à près de 80 % dans le budget de Jeanne.

À l'occasion du dépôt des comptes 2014 de Jeanne, la CNCCFP relève que les écritures comptables ne correspondent pas à la réalité des prestations fournies. Au regard de l'importance de certains postes comptables (le budget de Jeanne s'élève à 5,4 millions d'euros, ce qui en fait le sixième parti politique en termes financiers), la commission a demandé des précisions sans obtenir

1. Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « Marine Le Pen rattrapée par l'affaire du financement du FN », *Le Monde*, 16 avril 2015.

la moindre réponse. Les responsables du micro-parti n'ignorent pas que l'absence de réponse aux demandes de la commission n'est pas sanctionnée et que le contrôle des comptes des partis politiques est interdit. Un nouveau signalement a été effectué, la commission considérant que, lorsque la formation politique entretient des liens étroits avec son prestataire, ce dernier perçoit finalement de l'État, qui rembourse les dépenses électorales, une marge qui peut être importante. Il est vraisemblable que les observations de la CNCCFP ont aidé les enquêteurs judiciaires dans leurs investigations. En octobre 2016, les deux juges d'instruction, après avoir mis en examen les principaux responsables de Jeanne et du FN, ont décidé de renvoyer devant un tribunal correctionnel dix personnes physiques et morales, dont le Front national, Jeanne, leur prestataire ainsi que les trésoriers de ces deux partis, au motif « d'escroquerie et abus de biens sociaux ». Il appartient désormais aux juges de se prononcer sur les faits incriminés.

4. Un contrôle presque impossible

La CNCCFP ne peut, à l'heure actuelle, exercer de contrôle sur le financement et le fonctionnement des partis politiques. Alors que le contrôle des campagnes électorales est rigoureux, celui des partis politiques est simplement formel : les obligations des partis se limitent au dépôt, le 30 juin au plus tard, de leurs comptes, certifiés par deux commissaires aux comptes.

Aucune pièce justificative n'est fournie. La CNCCFP assure leur publication « sommaire » au *Journal officiel* à la fin de l'année. Son rôle consiste uniquement à vérifier que ces obligations ont été respectées.

20 % des « partis politiques » agréés ne déposent pas leurs comptes, soit, pour 2014, 97 groupements sur 431. Parmi les déposants, environ 7 % voient chaque année leurs comptes rejetés, soit par défaut de certification ou par dépôt hors délai. Il s'agit, dans tous les cas, de micro-partis à la dénomination souvent folklorique. Récemment, le Parlement a autorisé la commission à demander aux partis tous justificatifs qui apparaîtraient nécessaires, par exemple pour connaître les modalités des emprunts, ou le calcul des services rendus par le parti aux candidats, mais, comme on l'a vu, le défaut de réponse n'étant pas sanctionné, cette disposition n'a guère d'effet.

De plus, la commission doit vérifier le respect de la législation concernant les dons des personnes physiques, plafonnés depuis 2014 à 7 500 euros par personne¹ tous groupements confondus, alors qu'auparavant ce plafond s'appliquait parti par parti. Il s'agit de limiter ainsi le nombre des micro-partis. Mais la commission a constaté que certaines formations sanctionnées avaient aussitôt créé un parti politique « frère », uniquement destiné à se substituer à la formation défailante pour

1. Du fait de la défiscalisation de ces dons, la somme s'élève à 15 000 euros par foyer fiscal.

l'encaissement des dons et cotisations, afin d'en reverser ensuite le montant, en toute légalité, au parti sanctionné.

Le rejet du compte des partis entraîne trois types de sanction : pour ceux qui bénéficient de l'aide publique, c'est la suppression de cette aide pour l'année suivante. Jusqu'à présent, aucune sanction de ce type n'a été prise.

Pour les micro-partis, c'est l'interdiction de percevoir des dons défiscalisés et l'interdiction de financer une campagne électorale¹.

Autant dire que les sanctions ne sont pas dissuasives. La publication « sommaire » des comptes au *Journal officiel* présente toutefois l'avantage de connaître les grandes lignes des recettes et des dépenses des principaux partis politiques (cf. graphiques 8 et 9).

Recettes : l'État d'abord

Le financement public direct constitue désormais la principale ressource des partis politiques : 36 % en moyenne, les chiffres extrêmes allant de 10 % (PCF) à 72 % (PRG). À ce financement public direct, il convient d'ajouter le financement public indirect que représente la défiscalisation des cotisations et des dons. En additionnant ces deux types de financement, il apparaît que le financement public représente désormais la moitié des ressources des partis.

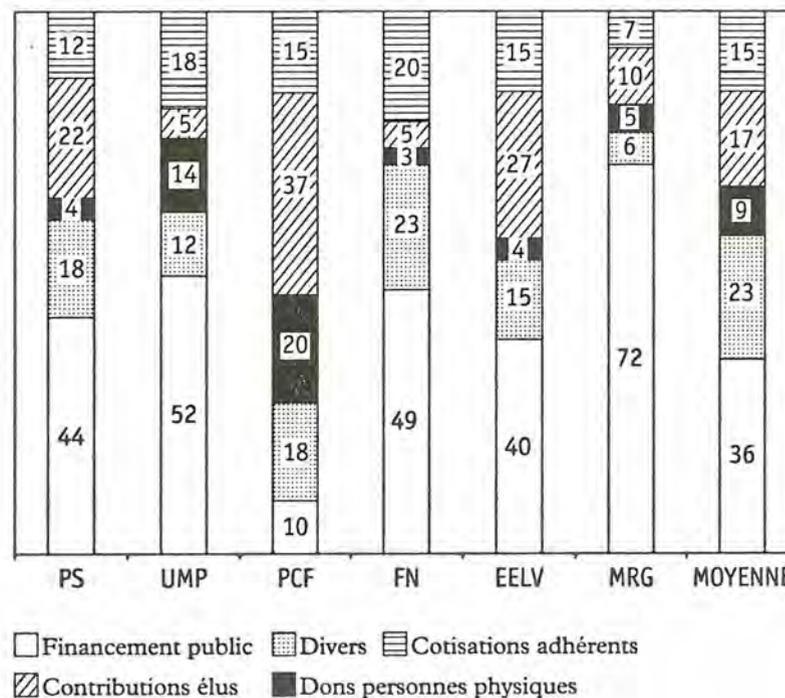
1. La Commission souligne que cette interdiction peut être limitée dans le temps, compte tenu du calendrier d'examen des comptes.

Les cotisations des adhérents fournissent un sixième des recettes. Si l'on ajoute les contributions des élus (importantes dans les partis de gauche), on arrive à un tiers des ressources.

Quant aux dons des particuliers, les seuls autorisés, ils fournissent 10 % de l'ensemble – proportion plus élevée dans les partis de droite, mais très faible au FN.

GRAPHIQUE 12

Les recettes des partis politiques en 2014



SOURCE. CNCCLFP.

Dans les ressources du PS, on relève la faiblesse des dons des particuliers, constante depuis les années 2000. Les contributions des élus et adhérents reviennent à leur niveau de 2000 (un tiers des recettes), après être montées à 45 % dans les années 2010.

À l'UMP-LR, la faiblesse de la contribution des élus est une donnée structurelle permanente depuis 2000. En revanche, le niveau des dons est en progression et atteint désormais un septième des recettes. Enfin l'UMP est le parti où le financement public occupe la place prépondérante (60 à 70 %).

Deux particularités apparaissent dans les comptes du PCF : l'importance de la contribution des élus, néanmoins en baisse par rapport aux années 2000 (où elle atteignait 50 %), et la faiblesse du financement politique, consécutif à la perte des suffrages (et des élus), qui se manifeste à partir de 2007.

Au FN, les ressources sont, essentiellement, liées au financement public et aux prestations fournies aux candidats. Dons et contributions des élus sont marginaux¹.

Enfin chez les Verts (EELV), on relève le poids des contributions des élus (un quart des ressources), la

1. S'agissant de ce parti, on n'oubliera pas l'existence de partis cousins qui mobilisent des sommes importantes. Ainsi, aux recettes du FN (10,2 millions en 2014), il convient d'ajouter celles de Jeanne (5,4 millions) et des prêts de Cotelec (variables selon les années), ce qui place le FN au 4^e rang des partis politiques pour l'importance de ses ressources.

quasi-inexistence des dons et un financement public qui varie au gré des résultats électoraux (20 % après 2007, 40 % depuis 2012).

La place tenue par le financement public est devenue telle qu'elle n'incite guère les partis politiques à développer le financement « privé » auprès des personnes physiques et des adhérents.

Dépenses : fonctionnement et personnel

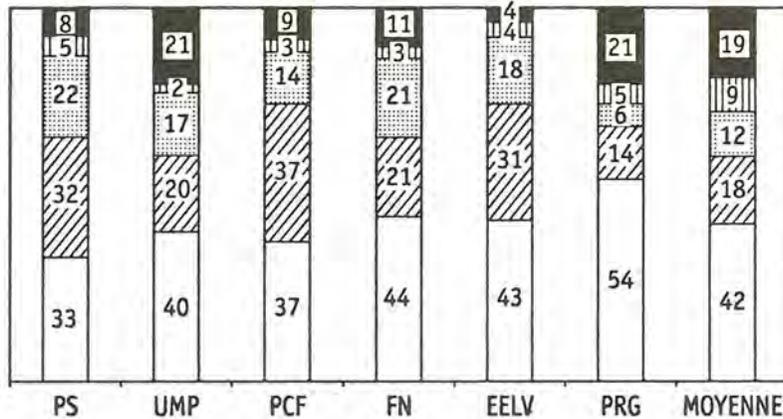
Le montant total des dépenses des 320 formations politiques qui ont déposé leurs comptes avoisine les 200 millions d'euros¹. Les quatre partis disposant du plus gros budget sont le PS (60 millions en 2014), l'UMP-LR (30 millions), qui a réduit sensiblement ses dépenses par rapport à 2013 (43 millions), le PCF (29 millions) et le FN (11,4 millions²). Si l'on retient seulement les 13 partis dont le budget est supérieur à 2 millions d'euros, le montant moyen des dépenses d'un parti politique s'élève à 12,5 millions (montant variant de 60,7 millions pour le PS à 2 millions pour le PG).

1. En 2012, année d'élections présidentielle et législatives, il monte à 282 millions.

2. 16,5 millions avec Jeanne.

GRAPHIQUE 13

Dépenses des partis politiques 2008-2013
(en millions d'euros)



□ Frais généraux ▨ Frais de personnel ▩ Autres ▪ Aide aux candidats
■ Propagande et communication

SOURCE. Éric Phélippeau, *Le Financement de la vie politique*, op. cit.

L'analyse de ces dépenses, réalisée sur cinq années consécutives, fait ressortir l'importance des frais généraux. Cette rubrique regroupe l'ensemble des dépenses courantes (achats, loyers, charges d'exploitation, déplacements et voyages...) et constitue près de la moitié des dépenses (soit deux fois plus qu'en entreprise), mais un tiers seulement au PS et au PCF.

Viennent ensuite les frais de personnel. Leur importance ne surprend pas, puisque l'activité des partis repose sur le recours à la matière grise. Mais on ignore

précisément le nombre des emplois concernés, ainsi que les rémunérations, domaines sur lesquels les partis ne communiquent pas. Les dépenses de personnel sont plus importantes dans les partis de gauche (un tiers des dépenses) que ceux de droite (un cinquième).

La propagande et la communication représentent un cinquième des dépenses. Ce poste varie lui aussi sensiblement selon les partis (8 % au PS, 21 % à l'UMP-LR). Dans les petits partis de droite et de gauche, la propagande représente entre un quart et un tiers des dépenses.

L'aide fournie aux candidats correspond aux dépenses prises en charge directement par le parti ainsi qu'aux aides financières accordées. La somme est modeste, plus faible dans les grands partis (moins de 5 %) et plus élevée dans les petits partis (10 à 20 %). Il est vrai que le financement public des campagnes ne justifie plus l'intervention des partis.

Vers une plus grande transparence

Le financement public des partis comporte, on l'a vu, de multiples failles habilement explorées par des opportunistes. Elles ont toutes la même origine : l'absence de contrôle sur les comptes des partis politiques, dont la définition n'existe pas et dont l'existence ne repose que sur un article général de la Constitution. Chaque fois que l'on s'est efforcé d'esquisser une définition, l'exercice s'est révélé vain. Le recours

aux études universitaires ou l'analyse des législations étrangères font apparaître autant de difficultés insurmontables. Au demeurant, on voit mal les responsables politiques s'attaquer à la liberté complète, protégée par l'article 4 de la Constitution. Pour autant, les dérives liées au financement public, qui ne peuvent aller qu'en s'amplifiant, méritent d'être combattues en améliorant la législation.

Les raisons qui expliquent la multiplication des groupements politiques bénéficiaires de l'aide publique sont bien identifiées et le remède connu : il convient de relever le seuil des suffrages nécessaires pour bénéficier de l'aide. Lors de la mise en place de ce dispositif, en 1990, un seuil avait été fixé à 5 %. Le Conseil constitutionnel l'avait supprimé en considérant qu'il portait atteinte au pluralisme des partis politiques. On en est resté là, en oubliant de lire la décision du Conseil constitutionnel jusqu'au bout. En effet, ce dernier ne refusait pas le principe d'un seuil, mais son niveau. Aujourd'hui, on considère qu'un seuil de 2,5 %, voire de 3 % des suffrages serait sûrement validé. Il ne s'agit pas d'empêcher l'apparition de nouvelles forces politiques, mais de réserver l'argent public à celles qui ont fait la preuve de leur existence. Or, un seuil trop faible favorise toutes les dérives, on l'a vu. Dans le passé, certaines sectes ont même pu, par ce biais, obtenir un financement public !

S'agissant de l'Outre-mer, la dérive était pour le moins ubuesque puisqu'une seule voix suffisait pour

bénéficiaire de l'aide publique ! Le relèvement à 1 % des suffrages ne constitue en réalité aucune barrière et favorise les comportements individualistes. C'est pourquoi il conviendrait de n'accorder l'aide publique qu'aux seuls partis présentant des candidats dans toutes les circonscriptions du territoire concerné, et d'exiger, dans chacune de ces circonscriptions, l'obtention d'un seuil de suffrages, semblable à celui de la métropole.

La liberté constitutionnelle permet le développement de pratiques étonnantes. Il est évident qu'un parti politique n'est ni une banque ni une entreprise commerciale. Or, c'est ce qui se produit. Il convient donc de proscrire absolument ce type d'activité au sein des partis politiques, en les réservant à des organismes privés, lesquels sont soumis aux contrôles habituels.

Enfin il importe de prévoir, envers les partis défaillants, des sanctions dissuasives, par exemple le remboursement (à l'État) des sommes indûment perçues.

Concernant les « vrais » partis politiques, l'aide publique occupe désormais une place prépondérante dans leur fonctionnement, au point de limiter les ressources traditionnelles que sont les cotisations des adhérents et les dons des personnes physiques. Il y a là une évolution dangereuse pour les partis eux-mêmes. Je propose donc de mettre un plafond à l'aide publique afin qu'elle ne puisse dépasser le montant des ressources privées, entendues comme la somme des cotisations des adhérents, des élus et les dons des personnes physiques.

Il s'agirait, en quelque sorte, d'écarter l'aide à ce niveau. Concernant les dons, il faudrait les encadrer davantage, comme au Québec par exemple, de manière à assurer plus d'égalité entre les partis. De plus, ce financement ne saurait demeurer sans contrôle. Réserver l'usage des fonds publics à la couverture des frais généraux et des dépenses de personnel semble de bon sens, et cela impliquerait de confier à la CNCCFP la compétence et les moyens de vérifier cette utilisation.

Enfin, dans un souci de transparence, il convient de faciliter l'accès des citoyens aux comptes des partis politiques, en améliorant leur présentation. Les partis sont indispensables à la vie d'une démocratie et le financement public leur permet d'échapper – enfin, on l'espère – à certaines influences financières. Mais, en contrepartie, leur fonctionnement doit être beaucoup plus transparent. Cette transparence constitue une condition du renouveau de la démocratie.