

02 \_ 2020

RAPPORT

# Financement de la vie politique en France

## 11 propositions pour insuffler de la justice

\_ Émeric Bréhier \_ Hugo Le Neveu-Déjault

Fondation  
**Jean Jaurès**  
EDITIONS

**Émeric Bréhier**, directeur de l'Observatoire  
de la vie politique de la Fondation Jean-Jaurès

**Hugo Le Neveu-Dejault**, expert associé à la  
Fondation Jean-Jaurès

# 11 propositions pour insuffler de la justice

## Fluidifier le financement de la vie politique

01

Réformer le financement public de la vie politique afin de tenir compte de la représentativité réelle des partis politiques

- remplacer la première partie du financement public par une nouvelle tranche fixe fondée sur les élections législatives
- remplacer la seconde partie par une nouvelle tranche souple intégrant les élections sénatoriales, européennes et locales
- supprimer la condition selon laquelle il faut pouvoir bénéficier de la première tranche pour bénéficier de la seconde

02

Créer une banque de la démocratie pour pallier les difficultés du financement bancaire

- garantir aux partis politiques bénéficiant d'un parrainage d'élus ou de citoyens l'accès à la banque de la démocratie
- limiter l'utilisation de la banque de la démocratie aux élections présidentielles, européennes, législatives et régionales
- surveiller attentivement, à l'aide de la CNCCFP, l'utilisation des fonds afin d'éviter les abus

03

Autoriser le financement participatif

- réviser les articles L. 52-5 et L. 52-6 du code électoral afin d'aménager le principe d'unicité du compte bancaire
- assurer la régulation du financement participatif grâce à un système d'agrément

## Réduire les inégalités entre citoyens

04

Réformer le remboursement des dons

- *Scénario 1* : plafonner les montants de la déduction fiscale
- *Scénario 2* : fonder le système de financement public sur des bons pour l'égalité démocratique
- *Scénario 3* : remplacer les déductions fiscales (limitées à certains) par un crédit d'impôt (ouvert à tous) équivalant à 80 % du montant du don, dans la limite de 300 euros par contribuable

05

Verser en une seule fois et revaloriser le montant de l'avance prévue pour l'élection présidentielle

## Garantir la transparence du financement public

06

Renforcer le rôle de la CNCCFP

- accroître les moyens matériels et humains de la CNCCFP
- accentuer le rôle d'accompagnement de la CNCCFP

07

Garantir la transparence sur le montant des dons reçus par les candidats et les partis politiques

## Mettre fin aux incohérences des règles du financement de la vie politique

08

Définir un cadre clair pour les primaires électorales

- mettre fin à la distinction artificielle entre les dépenses visant des adhérents et celles influençant des électeurs
- distinguer les dépenses engagées pour le seul candidat et celles qui bénéficient à l'ensemble des participants

09

Fixer le plafond des élections sénatoriales en fonction des grands électeurs et non du nombre d'habitants

## Instaurer un statut clair et réel pour tous les élus et les partis politiques

10

Étoffer et clarifier le statut des élus locaux

11

Envisager la création d'un statut spécifique aux partis politiques

Si elle est longtemps demeurée dans les limbes des non-dits<sup>1</sup>, la question du financement de la démocratie a fait d'indéniables progrès en France depuis le début des années 1990. À l'issue de divers scandales touchant successivement l'ensemble des forces politiques d'alors, le Parlement a adopté de très nombreuses lois lors des mandatures successives, permettant l'établissement d'un paysage juridique relativement stabilisé<sup>2</sup>. Ainsi, aujourd'hui, à l'instar d'autres démocraties libérales, la France bénéficie d'un système de financement de la démocratie accompli et en grande partie fondé sur le financement public. Le chemin fut long et tortueux. Il n'est pas inutile de le connaître quelque peu avant de s'échiner à en critiquer les éléments contestables.

## La réglementation actuelle en France

La réglementation du financement de la vie politique est héritière des lois sur le financement des campagnes électorales et des partis politiques de 1988<sup>3</sup>. Elles ont imposé les caractéristiques qui ont par la suite marqué le financement de la vie politique française : un encadrement des ressources et des dépenses qui financent la vie politique, compensé par un financement public prépondérant. Cette structure est commune malgré une multiplicité d'élections et des règles spécifiques aux partis politiques. Ces principes sont ancrés dans les quatre

textes régissant le financement de la vie politique : la loi organique de 1962 encadrant l'élection présidentielle ; la loi de 1977 relative à l'élection des députés européens ; les lois de 1988 pour le financement des partis politiques ; le code électoral pour les autres élections.

Des lois ont apporté des modifications à cette réglementation, mais sans en ébranler les fondations. C'est le cas par exemple de la loi du 15 janvier 1990<sup>4</sup>, dite loi « Rocard », dont la mise en œuvre sera assurée par l'ancien trésorier de la campagne de François Mitterrand de 1988, Henri Nallet. Celle-ci a créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui est l'incarnation administrative de cette réglementation. Les dérives des années 1990 et 2000 ont aussi conduit à un renforcement de l'encadrement, avec notamment la loi de 1995 qui proscriit les dons versés par les personnes morales – à l'exclusion des partis politiques – pour le financement des campagnes électorales et des partis politiques<sup>5</sup>.

Enfin, ce financement public a aussi été utilisé pour traduire des objectifs constitutionnels. En 2000, la majorité de la « gauche plurielle » a imposé de moduler l'aide publique apportée aux partis politiques en fonction d'un nouvel objectif de parité<sup>6</sup>. Cette modulation a lieu dès lors que l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à un parti ou groupement dépasse 2% du nombre total de ces candidats<sup>7</sup>.

1. Il existait des réglementations dispersées (comme la sanction de la corruption), mais pas de régime spécifique au financement de la vie politique.

2. Voir en annexe.

3. Loi organique n° 88-226 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique et loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

4. Loi n° 90 du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

5. Loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

6. Loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.

7. Fiche « Le financement de la vie politique » sur le site internet du Sénat.

tableau 1

### La modulation du financement public des partis en fonction du respect ou non de la parité en 2017

	Nombre de candidates		Nombre de candidats		Montant de la modulation parité en euros en 2017	Pourcentage de la modulation sur le montant du total de l'année 2019
	2017	Rappel : en 2012	2017	Rappel : en 2012		
En marche	228	–	220	–	0	0 %
Les Républicains	182	129	278	377	1 785 711,10	13,80 %
Front national	279	281	290	293	0	0 %
La France insoumise	262	–	285	–	252 210,94	5,67 %
Parti socialiste	179	226	183	305	0	0 %
Mouvement démocrate	42	–	43	–	0	0 %
Europe écologie-Les Verts	227	233	228	239	0	0 %
Union des démocrates, radicaux et libéraux	80	–	79	–	0	0 %
Parti communiste	217	206	225	212	0	0 %
Debout la France	180	158	188	140	13 232,48	2,15 %
Autres	711	551	780	811	200 238,91	6,84 %
Total	2 587	1 784	2 799	2 377	2 251 393,43	3,39 %

Source : décrets pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

En 2019, les sanctions se sont élevées à plus de 2,25 millions d'euros, soit près de 3,4 % de l'aide totale accordée par l'État aux partis politiques, alors qu'en 2005, les sanctions étaient de 7,05 millions d'euros (représentant environ 10 % de l'aide totale accordée<sup>8</sup>). Il faut à cet égard souligner les progrès globalement réalisés depuis 1997. Si, avant 2012, l'Assemblée nationale comptait déjà 26 % de députées, lors du dernier renouvellement, la proportion a grimpé de 12 points, pour atteindre 38,8 %. Bien sûr, des disparités importantes subsistent selon les groupes. Relevons que lorsque La République en marche, le MoDem et La France insoumise dépassent 40 % de députées dans leur groupe, avec des pourcentages respectifs de 47 %, 46 % et 41 %, la proportion chute à moins de 25 % pour les Républicains (23 %), le Parti communiste français (20 %) et l'UDI (17 %). Le respect des principes de la

souveraineté nationale, imposé aux partis politiques par l'article 4 de la Constitution, s'est quant à lui concrétisé lors du vote des lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique<sup>9</sup>. Depuis, un État étranger ou une banque extra-européenne ne peuvent plus prêter de l'argent à un parti ou un candidat.

Cette structuration commune, née des années 1980 et enrichie de nombreuses règles au fil du temps, cache aujourd'hui une multiplicité de situations : diversité d'objets (partis politiques, campagnes électorales) ; diversité d'outils (financement public, financement privé) ; diversité d'objectifs (égalité devant la compétition électorale, parité femmes/ hommes, protection de la souveraineté nationale, limitation des dépenses publiques, vertu des acteurs politiques, etc.).

8. Fiche « Le fonctionnement de la vie politique » sur le site internet du Sénat.

9. Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

## L'encadrement des ressources et des dépenses

Si « nul n'est censé ignorer la loi », la réglementation des ressources des partis politiques et des campagnes électorales est complexe et difficilement compréhensible pour le citoyen, même engagé. Les ressources sont diverses, et chaque catégorie nécessite une législation adaptée. Ainsi, les dons, les prêts, les cotisations des adhérents et les contributions des élus (pour les partis politiques), les concours en nature, les contributions des partis ou groupements politiques (pour les élections politiques) ou encore l'apport personnel (pour les candidats et/ou des colistiers) et, enfin, les produits divers<sup>10</sup> et financiers<sup>11</sup> relèvent de règles spécifiques. Parmi toutes ces recettes, les deux sources de financement qui cristallisent le plus de critiques sont les dons et les prêts. Les recettes provenant des dons sont pourtant encadrées et plafonnées. Pour les partis et groupements politiques, le montant maximum des dons ou cotisations versés en qualité d'adhérent d'une formation politique ne peut dépasser, par personne et par an, 7 500 euros<sup>12</sup>. Cette limitation est de 4 600 euros, également par personne par an, pour les campagnes politiques<sup>13</sup>.

La réglementation impose également d'importants garde-fous pour les prêts consentis lors d'une campagne politique. Ainsi, les personnes physiques peuvent consentir des prêts à un candidat à condition qu'ils ne soient pas effectués à titre habituel et que leur durée n'excède pas cinq ans<sup>14</sup>. Cette voie a été empruntée par La France insoumise (FI) et le Rassemblement national (RN) qui ont lancé respectivement un « emprunt populaire » et un « emprunt patriotique » dans le cadre des élections

européennes de 2019. Ces stratégies ont été payantes, avec plus de 2 millions d'euros récoltés par la FI<sup>15</sup> et 4 millions pour le RN<sup>16</sup>. Pour les personnes morales, le principe est l'interdiction ferme : elles « ne peuvent ni consentir des prêts à un candidat ni apporter leur garantie aux prêts octroyés aux partis et groupements politiques<sup>17</sup> ». Seuls les partis et groupements politiques ainsi que les établissements de crédit ou sociétés de financement ayant leur siège social dans un État membre de l'Union européenne ou à l'accord sur l'Espace économique européen peuvent déroger à ce principe. Des dispositions similaires sont prévues par la loi du 11 mars 1988<sup>18</sup> pour les partis politiques.

Les dépenses, quant à elles, sont principalement limitées par un plafond fixé en fonction du type d'élection. Il existe plusieurs cas de figure. Ce plafond peut être intégralement proportionnel au nombre d'habitants de la circonscription d'élection. C'est le cas pour les élections locales (élections des conseillers municipaux, départementaux et régionaux). Le plafond des élections législatives est, lui, constitué d'un « plancher » de 38 000 euros par candidat, majoré de 0,15 euro par habitant de la circonscription d'élection. Pour les élections sénatoriales, le plancher est de 10 000 euros par candidat ou par liste, auxquels il faut ajouter 0,05 euro par habitant du département pour les départements élisant un ou deux sénateurs ou bien 0,02 euro par habitant du département pour les départements élisant trois sénateurs ou plus. Enfin, la limitation des dépenses électorales pour les élections présidentielles est identique pour tous les candidats, avec un plafond fixé à 13,7 millions d'euros pour un candidat et porté à 18,3 millions d'euros pour chacun des candidats présents au second tour<sup>19</sup>. Cette modalité

10. Il peut s'agir de la vente de produits divers, tels les maillots et les stylos.

11. Ce sont les recettes liées au placement de fonds.

12. Cette limitation ne concerne pas les cotisations versées par les titulaires de mandats électifs nationaux ou locaux.

13. Article L. 52-8 du code électoral.

14. Un décret détermine le plafond et les conditions d'encadrement du prêt consenti pour garantir qu'il ne constitue pas un don déguisé.

15. « Merci de votre soutien ! Les 2 millions d'euros déjà atteints pour l'emprunt populaire », site internet de La France insoumise, 7 avril 2019.

16. Communiqué de presse, site internet du Rassemblement national, 23 avril 2019.

17. Article L. 52-8 du code électoral.

18. Articles L. 11-3-1 et L. 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

19. Article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

a également été choisie pour les élections européennes. Le plafond pour une liste de candidats à cette élection est fixé à 9,2 millions d'euros<sup>20</sup>. La loi de 1988 ne prévoit pas de réelles limitations pour les dépenses des partis et groupements politiques qui « exercent leur activité librement<sup>21</sup> ».

Ce contrôle financier se matérialise par l'activité de la CNCCFP. Elle est devenue essentielle dans le système de financement de la vie politique. Elle vérifie si les partis et groupements politiques respectent leurs obligations comptables ainsi que les dispositions légales en matière de ressources. La Commission peut obtenir la communication de toutes les pièces comptables et de tous les justificatifs nécessaires au bon accomplissement de sa mission de contrôle. La tâche est lourde. Pour l'exercice 2017, 523 formations étaient tenues de déposer des comptes certifiés par des commissaires aux comptes, mais 119 d'entre elles ne l'ont pas fait et 37 dépôts n'étaient pas conformes<sup>22</sup>. En cas d'anomalie ou d'infraction en matière de financement, ou encore d'origine douteuse des fonds, la CNCCFP peut saisir des officiers de police judiciaire. Elle contrôle également le bon déroulement des élections en examinant les comptes de campagne des candidats et en fixant le montant des remboursements forfaitaires. Seuls les candidats au conseil municipal des communes de moins de 9 000 habitants n'ont pas l'obligation de déposer un compte de campagne<sup>23</sup>. Cela allège les contraintes administratives pour les candidats des petites communes, et la CNCCFP peut ainsi concentrer son travail sur les élections nécessitant un financement plus important.

### Un financement public prépondérant

Le financement public des campagnes politiques est apparu avant celui des partis et se traduit principa-

lement par un remboursement des dépenses électorales. Le fameux seuil de remboursement (qui est de 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin pour les élections nationales et locales et de 3 % pour les élections européennes) est rappelé à chaque élection et scruté par les analystes politiques. Une fois les conditions remplies<sup>24</sup>, les dépenses électorales font l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'État, égal à 47,5 % du plafond de dépenses. Ce remboursement peut être inférieur si la CNCCFP décide de réduire le montant au regard du nombre des irrégularités observées et de leur gravité. Il ne peut être supérieur au montant des dépenses réglées sur l'apport personnel des candidats.

Le financement des campagnes de l'élection présidentielle, au cœur de notre système politique, est plus généreux. D'une part, tous les candidats sont remboursés à hauteur de 4,75 % du plafond de dépenses. C'est un maigre lot de consolation – surtout si le score attendu n'était pas obtenu – mais il permet à des tendances minoritaires de faire campagne. D'autre part, à la suite de la publication de la liste des candidats, l'État verse à chacun d'eux une somme de 153 000 euros, à titre d'avance sur le remboursement forfaitaire de leurs dépenses de campagne. Si le montant du remboursement n'atteint pas cette somme, l'excédent fait l'objet d'un reversement. Cette avance permet à des candidats de déclencher une dynamique de campagne pour recueillir des financements.

Mis en place en 1988, le financement public des partis et groupements politiques est divisé en deux tranches. La première est attribuée 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

20. Article 19-1 de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

21. Article 7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

22. Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, *Avis relatif à la publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2017*, 11 janvier 2019.

23. Article L. 52-4 du code électoral.

24. Il existe d'autres conditions plus formelles telles que l'obligation de déposer le compte de campagne dans le délai prévu. Pour en savoir plus, voir l'article L. 52-11-1 du code électoral pour les élections législatives et locales et l'article 3 de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.

circonscriptions<sup>25</sup> ». Si ces conditions sont respectées, le parti ou groupement politique reçoit une part proportionnelle au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections<sup>26</sup>. La seconde tranche, attribuée si le parti ou groupement politique est éligible à la première, est proportionnelle au nombre

de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée y être inscrits ou rattachés<sup>27</sup>. Le montant de l'ensemble est fixé pour l'année 2019 à plus de 66 millions d'euros<sup>28</sup> avec environ 32 millions d'euros pour la première et plus de 34 millions d'euros pour la seconde.

tableau 2

## L'évolution du financement public sur les dix dernières années (en euros)

Partis et groupements politiques	Législature 2007-2012				Législature 2012-2017				Législature 2017-2022			
	Montant total des aides pour l'année											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Les Républicains (ex-UMP)	34 484 473,37	33 452 186,30	33 339 644,95	33 122 661,48	30 143 113,94	19 870 309,79	18 133 814,91	18 511 172,06	18 595 158,58	18 657 558,42	12 945 294,34	12 938 629,38
Parti socialiste	22 702 818,14	23 212 397,97	23 212 255,33	23 255 000,45	22 881 372,78	28 480 742,50	25 498 419,81	24 883 928,75	24 924 343,21	24 819 059,63	6 421 040,78	6 104 458,89
En Marche !											22 515 062,45	22 374 857,97
Rassemblement national (ex-Front national)	1 813 549,15	1 838 650,51	1 838 366,81	1 835 625,50	1 744 403,17	5 543 646,41	4 997 613,65	5 071 695,13	5 070 355,36	5 074 683,74	5 180 048,88	5 172 823,09
La France insoumise											4 422 221,93	4 451 878,10
Mouvement démocrate	4 053 428,18	3 745 113,92	4 004 673,02	3 826 243,35	3 563 689,49						3 853 333,18	3 879 509,37
Europe Écologie-Les Verts (ex-Les Verts)	1 835 250,56	1 838 695,13	1 793 314,04	1 835 455,02	1 959 901,65	3 521 792,11	3 167 918,32	3 136 864,99	2 797 156,23	2 803 975,07	1 419 374,45	1 417 185,02
Union des démocrates radicaux et libéraux											4 099 820,58	4 419 406,63
Parti communiste français		3 680 094,45	3 761 610,00	3 629 151,93	3 342 197,57	3 222 320,99	2 935 953,47	2 866 932,86	2 901 933,14	2 948 397,73	2 010 694,42	2 116 594,41
Debout la France (ex-Debout la République)						312 194,63	579 212,73	469 021,37	430 962,91	357 361,95	504 882,99	615 279,26
Autres	9 928 559,49	7 113 547,35	6 931 652,14	7 358 093,44	7 496 016,44	9 132 325,72	7 786 140,66	8 161 107,73	8 381 958,71	8 437 238,47	7 141 777,01	7 348 063,09
TOTAL	74 818 078,89	74 880 685,63	74 881 516,29	74 862 231,17	71 130 695,04	70 083 332,15	63 099 073,55	63 100 722,89	63 101 868,14	63 098 275,01	66 413 730,43	66 419 278,58

Source : décret pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

25. Article 8 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988. Selon ce même article, afin de soutenir les territoires ultramarins, cette fraction peut être également octroyée aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats que dans une ou plusieurs collectivités territoriales relevant des articles 73 ou 74 de la Constitution ou en Nouvelle-Calédonie et dont les candidats ont obtenu chacun au moins 1 % des suffrages exprimés dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

26. Cette somme peut toutefois être modulée en fonction de l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe ayant déclaré se rattacher à ce parti ou groupement.

27. Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988.

28. Décret n° 2019-111 du 19 février 2019 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique.

Ces chiffres montrent d'importantes évolutions qui s'expliquent par deux phénomènes. D'une part, après une période de stabilité entre 1995 et 2011<sup>29</sup>, le montant inscrit en loi de finances au titre de l'aide publique aux partis politiques a diminué sous le quinquennat de François Hollande. Les partis politiques ont ainsi participé à l'effort national de redressement des comptes publics à la suite de la crise de 2008. D'autre part, malgré un vote en loi de finances initiale qui peut prévoir un montant constant d'une année à l'autre, les sommes réellement allouées aux partis peuvent ne pas être identiques du fait des sanctions pour le non-respect de la parité femmes/hommes.

Ce financement public direct s'accompagne d'un financement public dit indirect. En effet, les dons, pour les campagnes politiques ou les partis, ouvrent droit à une réduction d'impôt pour les donateurs. Prévue par l'article 200 du code général des impôts, la réduction est égale à 66 % du montant du don, dans la limite de 20 % du revenu imposable<sup>30</sup>. Ce coup de pouce pour la générosité privée ne peut être ignoré. Il représente près de 64 millions d'euros par an pour le budget de l'État, soit une somme équivalente au financement public direct ! Ce mécanisme interroge l'équité de notre système de financement de la vie politique. La condition de ce remboursement est le paiement de l'impôt sur le revenu, alors même que moins de la moitié des ménages français y sont assujettis. L'économiste Julia Cagé illustre ce problème par un exemple simple : le coût réel d'un don de 600 euros pour un individu au revenu imposable annuel de 90 000 euros est de 204 euros alors qu'il est de 600 euros pour un individu non imposable<sup>31</sup>.

Cet avantage est aussi très concentré. Plus de 36 millions de contribuables n'ont pas bénéficié de

cette réduction d'impôt en 2016<sup>32</sup>, et même les contribuables du neuvième décile de revenus (ceux ayant un revenu supérieur à 90 % des salaires) ont seulement profité d'une dépense fiscale moyenne de 2,20 euros en 2016. Ce sont les 0,01 % des Français aux revenus les plus élevés qui bénéficient le plus de ce système avec en moyenne 400 euros par contribuable de réduction d'impôt pour les dons aux partis politiques. Cette inégalité s'explique en partie par le montant des dons réalisés : les 10 % des Français les plus riches ont contribué en 2016 à hauteur de 44,5 millions d'euros sur un total de dons de 79,9 millions (soit 55,6 %). Les différences de richesse entre citoyens sont ainsi exacerbées par des différences de traitement qui nuisent à l'image des partis politiques.

La question des dons ne doit pas être minimisée car ils représentent un moyen de financement très puissant pour les partis politiques. Chacun s'en souvient, c'est bien grâce aux recettes de dizaines de milliers de dons qu'Emmanuel Macron, qui ne bénéficiait alors d'aucun financement public, a réussi à financer sa campagne présidentielle de 2017. Le mouvement En Marche ! a levé plus de 14 millions d'euros entre mars 2017 et mai 2018 avec l'aide d'environ 75 000 donateurs. Ce montant témoigne d'une dynamique politique qui s'est ensuite traduite dans les urnes<sup>33</sup>. Cependant, de nombreuses analyses ont relativisé le poids des petits donateurs sur la campagne électorale de l'actuel président de la République<sup>34</sup>.

Un calcul peut expliquer l'importance des grands donateurs, malgré la limitation des dons. Un fervent soutien au candidat a pu donner 4 600 euros pour le candidat Emmanuel Macron puis 7 500 euros au mouvement En Marche ! en 2016 et encore 7 500 euros en 2017, soit 19 600 euros (à titre de comparaison,

29. *Justification au premier euro des crédits du PLF 2012 (2011)*, site internet de la Direction du budget, ministère de l'Action et des Comptes publics.

30. Si le montant dépasse la limite de 20 % du revenu imposable, l'excédent est reporté sur les cinq années suivantes.

31. Julia Cagé, *Le Prix de la démocratie*, Paris, Fayard, 2018.

32. *Ibid.*

33. On peut noter que l'absence de cotisation pour intégrer le mouvement En Marche ! a favorisé cette dynamique pour deux raisons : les cotisations peuvent freiner les dons du fait du sentiment de l'adhérent de déjà participer financièrement au parti ; la massification des adhérents permet d'avoir les données d'un large panel de personnes intéressées par ce mouvement et donc susceptibles d'être influencées par une campagne de levée de fonds.

34. Sylvain Tronchet, Julie Guesdon et la cellule investigation de Radio France, « La moitié de la campagne d'Emmanuel Macron financée par des grands donateurs », site internet de France Culture, 3 mai 2019.

cela est supérieur à un Smic brut annuel, qui est de 18 254,60 euros). Emmanuel Macron fut l'un des premiers à développer une recherche systématique de dons auprès des personnes privées aussi massive et orientée vers les grands donateurs. Ce sont bien eux qui ont financé la majorité de sa campagne. Près de 50 % des 16 millions d'euros de dons perçus par En Marche!, entre sa création et décembre 2016, proviennent d'environ 1 200 dons de 4 500 euros et plus. Cette stratégie de récolte de dons s'explique d'abord et avant tout par l'impossibilité, pour le mouvement En Marche!, de bénéficier des fonds publics avant 2017. Le système actuel privilégie les partis installés et seuls les dons permettent de contourner cette rigidité.

Traditionnellement, l'importance des dons pour le financement des partis politiques diffère selon le positionnement idéologique du mouvement. Les dons obtenus par les partis de gauche, à l'instar du Parti communiste, du Parti socialiste et d'Europe Écologie-Les Verts, reposent majoritairement sur les cotisations des élus alors que cette composante est d'environ 10 % pour le Rassemblement national et Les Républicains<sup>35</sup>. À l'inverse, les dons des personnes physiques (et morales jusqu'en 1995) représentent plus de la moitié des dons, cotisations et contributions obtenus par les élus du parti Les Républicains. Cette capacité à lever des fonds rapidement s'est manifestée avec force en 2013 au moment du Sarkothon, qui a permis de mobiliser 11 millions d'euros en huit semaines. Si cette somme ne provient pas exclusivement de dons de simples citoyens, mais également d'élus ou encore de cotisations de nouveaux adhérents, il n'en demeure pas moins que la mobilisation a été majeure.

Cette distinction entre partis de gauche et partis de droite était fragile pour En Marche! jusqu'en 2017 car ce mouvement ne disposait alors pas vraiment d'élus. Toutefois, depuis les élections législatives de 2017 l'établissement d'un système de cotisation des

élus au parti LREM a suscité nombre de débats internes. Mais, au-delà du cas spécifique du parti présidentiel, on peut regretter un manque de transparence sur un sujet aussi essentiel que le financement d'un parti. Cette classification permet de prendre conscience du risque d'un possible abaissement du plafond des dons car il peut être très préjudiciable pour des mouvements politiques. Il ne faudrait donc pas limiter les dons, mais plutôt avoir pour objectif de faciliter le financement de tous les mouvements politiques représentatifs (y compris pour ceux qui ne bénéficient pas de dons importants). Trois grands reproches sont formulés à l'encontre de cette réglementation.

**1. Elle est trop statique :** malgré les quelques fluctuations déjà évoquées, le financement public direct est figé pour cinq ans. Cette rigidité, ou cette stabilité, ne permet pas à de nouveaux acteurs d'émerger, si ce n'est par des financements privés grâce au système de dons, ou sauf à s'allier avec une force politique bénéficiant de ce système de financement public.

**2. Ce système est trop inégalitaire,** avec des déductions fiscales qui, par nature, profitent aux plus aisés.

**3. Les financements ne sont pas assez transparents :** si l'opacité se nourrit en grande partie de la complexité juridique, l'absence de transparence du financement de la vie politique a été grandement critiquée par Benoît Hamon lors de la dernière campagne présidentielle. Ce candidat a décidé que les dons qui ont financé sa campagne et dont le montant était supérieur à 2 500 euros seraient rendus publics, mais cette pratique n'a pas été suivie par les autres prétendants à la fonction présidentielle. La transparence de notre système n'est pas aussi développée que dans d'autres pays (relevons toutefois que celle-ci va souvent de pair avec l'autorisation du financement des partis par des personnes morales, notamment des entreprises).

35. En moyenne, sur la période 1993-2016. Source : Julia Cagé, *op. cit.*

### Deux exemples de financement de campagne électorale

Prenons deux exemples, l'un pour les élections législatives, l'autre pour une élection municipale dans une ville de 50 000 habitants.

Dans le premier cas, les dépenses se montent à 32 440 euros, ce qui est somme toute modique. Plus de la moitié est couverte par un emprunt bancaire (17 500 euros), un bon quart est couvert par un prêt de la structure fédérale (7847 euros), une faible partie étant couverte par des dons (2165 euros dont la liste est adjointe au compte de campagne). Quant aux dépenses, elles sont simples : près de 20 000 euros pour l'ensemble des publications (tracts, affiches), 3500 euros pour les « nouvelles technologies » (téléphone, site internet...), près de 2000 euros pour les transports et des frais financiers à hauteur de 500 euros. Le remboursement de l'État qui sera notifié le 26 décembre 2012 (après que la CNCCFP a obtenu des précisions sur des dépenses de carburant d'une hauteur... de 147 euros) pour un montant de 25 889 euros.

Dans le second cas, le montant des dépenses est équivalent à 28 460 euros. Là aussi, la priorité budgétaire est assignée aux publications (un bilan, une présentation de liste, un projet, des tracts de quartier, une affiche) pour un montant global de 21 500 euros. Le reste est constitué de la prestation de l'expert-comptable (1800 euros), des « nouvelles technologies » (site internet, téléphonie, envoi de sms) pour 1700 euros et des frais militants (colle, déplacements, petit matériel) pour 800 euros. Les dons atteignent 1700 euros, lorsque les concours seront valorisés à hauteur de 1100 euros, et un prêt bancaire du candidat tête de liste atteindra 29 000 euros. Quant à l'État, il prendra à sa charge 23 568 euros des frais engendrés par cette campagne municipale.

## Les législations étrangères

Si des améliorations doivent à l'évidence être apportées dans de nombreux domaines, il est bon de regarder par-delà les frontières hexagonales. Non pour s'autocongratuler, ni pour s'autoflageller, mais afin de percevoir les logiques à l'œuvre, de mieux les connaître en vue de s'en inspirer ou de les combattre. On oppose parfois un modèle européen à un modèle américain marqué par les excès, avec des campagnes à plusieurs milliards de dollars. Il est vrai que, si les États-Unis se sont dotés relativement tôt d'une réglementation, la Cour suprême a détricoté ce cadre en considérant par exemple anticonstitutionnel le plafond limitant la contribution des candidats à leur propre campagne<sup>36</sup>. Le coup de grâce à cette réglementation a été donné le 21 janvier 2010, par une décision dite « *Citizens United* », qui a permis le développement des super-PAC (*super political action committees*) autorisant un financement illimité des campagnes américaines.

Parallèlement à cette érosion du cadre réglementaire, le plafond de dépenses s'est effondré. Jusqu'en 2004, les candidats à l'élection présidentielle américaine avaient souhaité bénéficier du financement public et du remboursement de leurs dépenses de campagne. En 2008, Barack Obama a innové pour ouvrir une première brèche dans ce plafond. En renonçant au financement public, il s'est également libéré de la limite de 84,1 millions de dollars (obligatoire pour son opposant John McCain, qui lui n'avait pas renoncé au financement public). Dès 2012, tous les candidats ont refusé l'aide publique. C'est également Barack Obama qui a mis fin au financement public des conventions nationales des partis. En 2014, il a signé une loi qui a aboli le droit des comités nationaux des partis à bénéficier du fonds présidentiel pour les campagnes. Les vœux d'Obama ont été exaucés, mais la législation américaine s'est réduite comme peau de chagrin.

Pour autant, on ne peut réellement parler de modèle européen unique. Même nos plus proches voisins ont des règles et des pratiques très différentes des nôtres,

36. Cour suprême, arrêt Buckley v. Valeo de 1976.

comme le montre le système allemand, fortement marqué par une logique de transparence. La Constitution allemande prévoit que l'organisation interne des partis « doit être conforme aux principes démocratiques » et qu'ils « doivent rendre compte publiquement de la provenance et de l'emploi de leurs ressources ainsi que de leurs biens<sup>37</sup> ». Cela se traduit dans la réglementation des dons. Ceux des individus et des entreprises sont autorisés – et ne sont pas limités – mais les partis doivent publier une liste des donateurs ayant versé des dons supérieurs à 10 000 euros à la fin de chaque année et le montant de ces dons. Ces pratiques seraient difficilement envisageables en France, où l'idée de l'intérêt général transcende les individus et où les organisations doivent être préservés de toute tentative d'appropriation par des lobbys.

Parler de modèles est d'autant plus compliqué que le système de financement politique d'un même pays peut connaître de fortes fluctuations. À cet égard, l'exemple transalpin est frappant. Le financement public des partis y a été mis en place dès 1974 à l'issue de scandales politiques. Toutefois, les mêmes causes n'ont pas produit les mêmes effets et les scandales suivants ont fragilisé cette législation. L'affaire Tangentopoli au début des années 1990 a ainsi conduit à un référendum abrogatif d'initiative populaire en 1993 qui s'est conclu par la suppression d'une partie du financement public. En 2007, de nouveaux scandales ont abouti au remplacement du

système de financement public par le système « deux pour mille » décrit par Julia Cagé dans son ouvrage *Le Prix de la démocratie*<sup>38</sup>. Chaque citoyen italien peut désormais exprimer sa préférence sur sa feuille d'impôt, mais la contribution pour les partis politiques est fonction du revenu du citoyen. Cela a conduit à un effondrement du financement public : alors que le montant du financement public de la démocratie était de 8 euros par adulte en 1974, il n'était plus que de 0,31 euro en 2018. Ce nouveau système n'évite pas non plus tout nouveau scandale. En 2018, un reportage télévisé a montré comment deux parlementaires du Mouvement 5 étoiles ont conservé des sommes prévues pour le financement des PME italiennes<sup>39</sup>. En 2019, c'était au tour de la Ligue du Nord d'être suspectée d'avoir eu recours à des sources de financement obscures<sup>40</sup>. Le financement public de la vie politique italienne risque d'être une pendule, évoluant au gré des scandales financiers.

Ces exemples nous rappellent qu'il faut garder cette conviction chevillée au corps : oui, la démocratie a un coût et il faut l'accepter, faute de quoi, par une subtile ruse de l'histoire, les condamnations d'un système de financement public de la démocratie pourraient conduire à sa substitution par les seules ressources privées sans aucune transparence. C'est-à-dire, en clair, à un « grand bond en arrière ». L'amélioration du système de financement politique français est donc à la fois indispensable et délicate.

37. Article 21 de la Loi fondamentale de 1949.

38. Julia Cagé, *op. cit.*

39. Ils effectuaient un virement, puis publiaient le reçu sur un site internet prévu à cet effet avant d'annuler l'opération bancaire.

40. Deux journalistes, Giovanni Tizian et Stefano Vergine, ont publié un ouvrage sur le sujet : *Il libro nero della Lega*, Rome, Laterza, 2019.

# Propositions

Premier axe

## Fluidifier le financement de la vie politique

Proposition 1

### Réformer le financement public de la vie politique afin de tenir compte de la représentativité réelle des partis politiques

La stabilité du système actuel permet aux partis installés de construire un mouvement politique dans la durée. Un parti nécessite par exemple des permanents pour mener des réflexions et doit tisser un réseau local pour s'implanter dans tous les territoires. Cependant, cette stabilité est ressentie comme une rigidité, en décalage avec la représentativité réelle des partis politiques, et comme un obstacle à l'émergence de nouveaux mouvements. Cela se reflète notamment dans les conditions d'attribution de l'aide aux partis politiques. Un mouvement doit exister avant les dernières élections législatives et disposer d'un réseau territorial solide car l'octroi de la première tranche nécessite d'obtenir 1 % dans cinquante circonscriptions lors du premier tour des législatives. Sans cette première condition, le parti ne bénéficie d'aucune aide publique étant donné que l'unique condition de la seconde tranche est de respecter celle de la première.

La clé de répartition de l'aide est une autre lacune du système actuel. En effet, du fait qu'ils reposent sur

le score aux dernières élections législatives et sur le nombre de députés et de sénateurs, les montants alloués à chaque parti sont quasiment figés. On pourrait nuancer cette critique par la prise en compte du nombre de sénateurs dans le financement public car le Sénat est renouvelé par moitié tous les trois ans. De plus, l'élection des sénateurs repose sur un collège de grands électeurs formé d'élus de leur circonscription, et tient donc compte de l'enracinement local des partis. Ce mécanisme est toutefois très décevant. Par exemple, au cours du dernier quinquennat, il n'a conduit en 2015 qu'à une diminution d'environ 600 000 euros du financement public du Parti socialiste<sup>41</sup> (sur un montant d'environ 25 millions pour ce parti !) alors même que les élections municipales, départementales et régionales ont conduit à une forte diminution du nombre d'élus socialistes dans les territoires. Comment l'expliquer ?

La raison la plus évidente est qu'il y a 348 sénateurs et 577 députés, ce qui limite le poids des élus du Sénat dans la répartition des crédits alloués aux partis<sup>42</sup>. Le volume est donc faible, et les flux sont lents car le renouvellement du Sénat ne permet d'élire qu'une partie des sénateurs tous les trois ans. En 2014, il ne concernait que 178 sièges. Les flux sont également décalés car les élections départementales et régionales de 2015 ont seulement été prises en compte lors des élections sénatoriales de septembre 2017. Le système demeure ainsi jacobin et aveugle au regard d'une décentralisation territoriale pourtant inscrite dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution. Il est

41. Le financement public du Parti socialiste est passé de 25 498 419 euros à 24 883 928 euros avec 19 élus en moins. Cependant, parmi ces départs, il faut compter une diminution de trois députés. Si l'on prend le montant alloué pour la seconde fraction des aides attribuées en 2015, soit 34 335 335 euros, et qu'on le divise par le nombre de parlementaire rattachés à un groupe en 2015, soit 915, on obtient 37 525 euros, le gain d'un parlementaire pour un parti. Si on le multiplie par 16, la diminution du nombre de sénateurs en 2015 pour le Parti socialiste, cela donne environ 600 400 euros.

42. La diminution du nombre de parlementaires, proposée par le président de la République durant sa campagne électorale et réaffirmée lors de son discours devant le Congrès en juillet 2017 ne devrait pas modifier cet état de fait car il est prévu une diminution de 30 % dans les deux chambres. Les ordres de grandeur resteront donc équivalents.

également resté hermétique aux élections européennes alors même que le poids de l'Union européenne tend à devenir de plus en plus important dans le système politique français. Ces élections permettent de refléter des attentes parfois différentes que celles qui s'expriment aux niveaux national et local.

Il faudrait réformer le financement public afin de mieux tenir compte de la représentativité réelle des partis politiques et de reconnaître l'importance qu'ont les autres élections dans la conduite de la nation. L'intégration de ces élections permettrait également d'introduire davantage de fluidité car les quinquennats sont rythmés par ces élections locales et européennes. Nous proposons de réformer ce système pour qu'il soit souple tout en conservant une stabilité. La première tranche, fixe, conserverait le score du premier tour des législatives. Ce sont des élections très importantes, avec une plus forte diversité de partis politiques qu'au moment de la présidentielle, et cela permet de vérifier la représentativité locale d'un parti politique avec la condition de 1 % dans au moins cinquante circonscriptions. Les programmes sont également nationaux, davantage liés aux partis qu'aux candidats, ce qui renforce la légitimité de ces élections dans le financement des partis. Le nombre de députés serait intégré à cette enveloppe afin de prendre en compte le second tour des élections. Le montant de la première tranche serait divisé en deux parts égales : 50 % seraient définis par le score du premier tour aux élections législatives ; 50 % seraient alloués en fonction du nombre de députés. La seconde tranche, souple, serait quant à elle divisée en quatre enveloppes qui seraient attribuées par quatre collèges. Le premier collège serait composé des représentants nationaux autres que les députés, à savoir les sénateurs et les députés européens. Le deuxième et le troisième seraient constitués respectivement des conseillers régionaux et des conseillers départementaux. Le dernier collège représenterait les communes. L'émiettement communal, qui tend à se réduire mais continue de marquer notre organisation territoriale, complexifie cependant cette représentation. Cet état de fait oblige à trouver un équilibre entre la faisabilité du système et sa représentativité. En effet, il serait fastidieux pour l'administration de recueillir

annuellement les indications des conseillers municipaux de près de 35 000 communes.

De plus, si les partis jouent un rôle important pour les élections municipales dans les villes, les villages votent davantage pour des personnalités sans étiquette. Cela se reflète notamment dans le mode de scrutin qui permet, pour les communes de moins de 1 000 habitants, de réaliser par exemple un « panachage » en ajoutant ou en supprimant des personnes dans une liste. La structure politique joue un rôle marginal dans ces élections, et cela peut finalement conduire à un démarchage d'élus. Pour que le système de financement soit représentatif, il faut qu'il traduise un vote guidé par une identité politique (ce qui n'oblige pas d'être membre d'un parti mais un positionnement idéologique clair), et non la récupération *a posteriori* d'une victoire individuelle.

Nous proposons ainsi deux hypothèses. Ce collège pourrait être constitué des maires des communes de plus de 1 000 habitants (en cohérence avec le fait que ces communes ont un scrutin de liste, sans panachage et avec l'obligation de respecter la parité, ce qui renforce la cohérence idéologique des listes) ou de plus de 9 000 habitants (en cohérence avec le fait qu'ils sont obligés de déposer un compte de campagne). Dans ce système, chaque collège affecterait ainsi l'équivalent de 25 % de la seconde tranche et les fonds seraient alloués en fonction d'une déclaration de rattachement à un parti ou à un groupement politique pour chaque élu concerné. À la suite des élections, chaque élu devrait indiquer le parti pour lequel il souhaite attribuer un montant et la somme serait reconduite de manière tacite, sauf si l'élu émet un vœu contraire. Les élus non rattachés ne comptent pas dans la répartition des fonds. Il faudrait également supprimer la condition de la seconde tranche qui impose de bénéficier de la première, afin d'accompagner l'émergence de nouvelles forces politiques. Celles-ci pourraient, grâce à un succès local, recevoir un financement public permettant de construire un mouvement. Cette révision peut se réaliser à coût constant en conservant le montant déjà alloué pour chaque tranche. Cela représenterait environ 8 millions d'euros pour chacune de ces quatre tranches, ce qui n'est pas négligeable.

Pour résumer, nous proposons de réformer le financement public des partis politiques qui repose sur une première tranche, définie par le score aux élections législatives, et une seconde, fonction du nombre de députés et de sénateurs rattachés à un parti. Notre préconisation conduirait à une première tranche qui permettrait d'assurer une stabilité du système, en étant définie par le score au premier tour

des élections législatives et par le nombre de députés rattachés à un parti, et une seconde dont l'enveloppe serait répartie entre quatre collèges. Le premier collège serait composé des sénateurs et des députés européens, le second des conseillers régionaux, le troisième des conseillers départementaux et le quatrième des maires de 1 000 ou de 9 000 habitants.

tableau 3

### Les montants qui seraient alloués par collège et par élu pour le financement public des partis politiques avec la seconde tranche proposée

Collèges	Montants alloués par collège	Nombre d'élus	Montants alloués par élus
Sénateurs et députés européens	8 518 875,26	427	19 950,53
Conseillers départementaux	8 518 875,26	4 058	2 099,28
Conseillers régionaux	8 518 875,26	1 758	4 845,78
Maires de plus de 9 000 habitants	8 518 875,26	1 130	7 538,83
TOTAL	34 075 501,03	7 373	4 621,66

#### Proposition 2

#### **Créer une banque de la démocratie pour pallier les difficultés du financement bancaire**

L'emprunt bancaire représente une part importante du financement des élections politiques. Cette manne financière correspond à 35 % des recettes pour l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle et près de 22 % pour l'ensemble des candidats aux élections législatives.

#### *Les difficultés du financement bancaire actuel*

Cette manne n'est pas neutre sur le système politique. Les banques prêtent à condition que le candidat soit solvable en cas de défaite ou à condition qu'il soit presque assuré de gagner (ce qui peut se déduire des sondages et de l'appartenance au parti du président

de la République pour les élections législatives). Cela limite considérablement le financement des candidats avec des revenus modestes et des partis non installés dans la vie politique – ce qui engendre un phénomène de prophétie autoréalisatrice. Ce biais est observable dans la part des financements pour les candidats qui ont obtenu un score de plus de 5 % et les autres. Par exemple, pour l'élection présidentielle, la part de l'emprunt bancaire dans les recettes des candidats ayant obtenu plus de 5 % des suffrages exprimés est de 36,17 % alors qu'elle est de 13 points inférieure pour les autres.

De plus, cette manne se tarit. En 2014, Frédéric Oudéa, président-directeur général de la Société générale, a déclaré sur France Inter : « Nous ne prêtons plus aux partis politiques<sup>43</sup>. » Ce choix n'est pas un cas isolé et la campagne européenne a été l'occasion de constater les difficultés de nombreux

43. « Frédéric Oudéa : "Nous ne prêtons plus aux partis politiques" », *Le 7/9*, France Inter, 12 décembre 2014.

partis et candidats à obtenir un prêt. La France insoumise et le Rassemblement national ont lancé des emprunts dits « populaires » pour pallier ce problème (ce sont les citoyens qui financent directement les partis). On se souvient également que, lors de la dernière élection présidentielle, LREM comme La France insoumise n'avaient obtenu leur prêt que quelques jours avant le premier tour, alors que leurs candidats respectifs étaient quasiment assurés de dépasser les 5 %. Par ailleurs, chacun de ces deux partis a mis en place un système d'aide au financement pour leurs candidats aux législatives, soutien qu'a également organisé le Parti socialiste, après coup, pour les candidats n'ayant pas atteint le seuil des remboursements des dépenses électorales.

Ces difficultés interviennent à la suite du rendez-vous manqué de 2017. Il y a deux ans, la loi pour la confiance dans la vie politique<sup>44</sup> devait créer, sur la proposition de François Bayrou, une banque de la démocratie. Cette volonté n'a finalement abouti qu'à la création d'un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques afin de traiter les difficultés de financement spécifiques aux partis politiques. Il peut être saisi par tout candidat, tout groupement ou tout parti politique ayant reçu deux refus de demandes de prêt formulées auprès d'établissements de crédit différents. Ce médiateur ne dispose cependant pas de pouvoir de contrainte.

Pourquoi le projet de banque de la démocratie a-t-il été abandonné ? Le retrait de cette disposition fait suite à un avis défavorable du Conseil d'État datant du 12 juin 2017. Cependant, ce document n'était pas totalement opposé à ce projet. En effet, le Conseil d'État affirme que « seule une insuffisance avérée du marché de l'accès au crédit pour les candidats et partis politiques, après intervention éventuelle du nouveau médiateur, pourrait justifier une intervention sous la forme d'une structure dédiée ». Cette phrase renvoie à l'absence de réalisation d'une étude préalable de faisabilité, ce qui rendait difficile de justifier cette création « alors que le présent projet de loi crée déjà directement, aux mêmes fins, un médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques, et sans aucune articulation entre ces deux nouveaux dispositifs ».

Ainsi, une étude préalable, revenant notamment sur le faible impact du médiateur du crédit pour les élections européennes, pourrait permettre cette création.

Le Conseil d'État avait proposé un autre système, reposant sur un appel d'offres auprès d'établissements de crédit déjà existants, afin de limiter les coûts. Toutefois, ce système peut perpétuer les deux problèmes actuels. Les banques pourraient ne pas se prêter au jeu pour préserver leur image, d'autant que ce système serait transparent et public. Si certaines banques refusent de prêter, c'est pour apparaître comme neutres, et le fait d'en financer plusieurs ne leur permet pas toujours de se dédouaner aux yeux d'une frange de la population. De plus, les critères ne sont pas précisés par le Conseil d'État.

#### *Les avantages que représenterait la création d'une banque de la démocratie*

Face à toutes ces carences, nous pensons qu'il est indispensable de créer une banque de la démocratie. Elle pourrait permettre de corriger les difficultés évoquées plus haut :

- concernant la raréfaction du crédit pour les acteurs politiques : le choix opéré a souvent été de tenter de corriger à la marge les difficultés liées à cette source de financement. Cette solution permettrait de financer les projets politiques qui émergent dans un contexte de foisonnement idéologique ;
- concernant la possible discrimination entre partis politiques : alors que les critères pour obtenir un prêt auprès d'une banque sont parfois flous, ici ils pourraient être transparents et garantir l'impartialité. Nous proposons de ne pas limiter le prêt par des critères de solvabilité, car ceux-ci sont fixés *a priori* (ils dépendent principalement du remboursement de la campagne) et brident les dynamiques de campagne. Le taux serait commun à tous et les partis pourraient déterminer, selon leur prévision, la somme qu'ils souhaitent obtenir. Bien évidemment, cela suppose quelques précautions.
- La CNCCFP devrait surveiller attentivement l'utilisation des fonds : un parti pourrait s'enrichir en empruntant d'importants montants pour

44. Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

rembourser les prêts précédents et par des achats d'immobilisation. Si l'on ne peut pas bloquer l'achat d'immobilisation, qui est essentiel pour un parti (notamment l'achat de locaux), il faudrait interdire l'utilisation des prêts pour en rembourser un ancien. La sanction pourrait être d'interdire le recours à cette banque pour la démocratie.

- La banque de la démocratie ne serait pas disponible pour l'ensemble des élections : afin de concilier le pluralisme démocratique et les moyens budgétaires et matériels mis à disposition, les fonds pourraient être disponibles pour les élections présidentielles, européennes, législatives et régionales. Ces élections sont structurées autour de partis, ce qui permet de faire reposer le risque sur une large structure plutôt que sur un candidat isolé. Nous recommandons également de prendre en compte les collectivités territoriales uniques (la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Corse) qui disposent d'une assemblée délibérante compétente sur des sujets traditionnellement dévolus aux départements et aux régions. L'élection des élus de cette assemblée délibérante devrait pouvoir profiter de la banque de la démocratie.
- Les candidats devraient faire l'objet d'un parrainage : ce dernier pourrait être celui d'élus ou bien ce serait un parrainage populaire. Le parrainage d'élus pourrait reprendre le principe des 500 signatures d'élus pour l'élection présidentielle. Ce seuil serait identique pour l'élection des parlementaires européens et des députés, avec un parrainage des listes nationales. Pour les élections régionales, le parrainage de 100 élus pourrait être retenu. Le parrainage populaire aurait quant à lui un seuil identique pour chaque élection et correspondrait à 3 % des électeurs inscrits sur les listes électorales, selon des modalités proches de celles du référendum d'initiative partagée. Ces seuils devraient être assouplis pour les collectivités territoriales uniques et les collectivités d'outre-mer.

### Proposition 3

#### Autoriser le financement participatif

Tout candidat à une élection doit déclarer un mandataire, qui peut être une association de financement électoral ou une personne physique,

dénommée « le mandataire financier ». Seul ce mandataire peut recueillir les fonds destinés à la campagne. Ce système permet une centralisation des fonds, ce qui est bénéfique pour le contrôle. Cependant, le financement participatif n'est pas possible car les fonds sont recueillis par un intermédiaire autre que le mandataire financier ou l'association de financement. Il faudrait faire évoluer la législation pour qu'elle prenne en compte ce nouvel outil de financement. En effet, il faut que la loi encourage ce type de dispositif pour aider les partis tout en facilitant le don libre et éclairé des citoyens. Il conviendrait ainsi de faire évoluer les articles L. 52-5 alinéa 2 et L. 52-6 alinéa 2 du code électoral qui prévoient l'unicité du compte bancaire. L'État, dans ce cadre, pourrait agréer certaines plateformes de financement participatif.

### Deuxième axe

## Réduire les inégalités entre citoyens

### Proposition 1

#### Réformer le remboursement des dons

##### • Scénario 1 : plafonner les montants de la déduction fiscale

Une première option pourrait être de limiter les inégalités sans changer fondamentalement le système, et cela se traduirait par le plafonnement des montants de la déduction fiscale. Dans ce système, un donateur aurait la possibilité de donner la somme qu'il souhaite – dans la limite du plafond autorisé –, mais il ne pourrait par exemple déduire que 100 euros de son imposition sur le revenu. Les avantages de cette solution sont sa prudence et les économies possibles. Les montants non dépensés pourraient être alloués pour d'autres améliorations qui peuvent sembler prioritaires comparées au fait de remédier à l'inégalité créée par cette déduction fiscale. L'inconvénient majeur est que les inégalités seraient atténuées, mais officialisées et toujours présentes. Cela pourrait fragiliser le lien entre les citoyens et la politique.

• **Scénario 2 : fonder le système de financement public sur des bons pour l'égalité démocratique**

La suppression de la déduction fiscale permettrait de récupérer près de 64 millions d'euros par an et de les répartir grâce à un système plus juste proposé par Julia Cagé : les bons pour l'égalité démocratique<sup>45</sup>. Concrètement, le système est simple : chaque année, au moment de la déclaration d'impôt, chaque citoyen choisit le parti ou le mouvement politique auquel il veut allouer le montant de financement qui lui est attribué. Ici, chaque citoyen, quels que soient ses revenus, dispose du même montant de financement public. Pour qu'un groupement politique puisse bénéficier du financement public citoyen avec les bons pour l'égalité démocratique, il devra recevoir des bons de la part d'au moins 1 % des citoyens (ce qui correspondrait à près de 520 000 bons).

Le montant de ce bon pourrait varier. Avec environ 52 millions d'adultes en France, et si l'on prend l'ensemble des fonds publics, soit plus de 174 millions d'euros (environ 66 millions pour le financement public direct, 52 millions pour le remboursement des dépenses de campagne, 56 millions en cadeaux fiscaux attachés aux dons aux partis politiques et 8 millions pour les dons aux campagnes), cela représente plus de 3 euros par citoyen. Julia Cagé propose même d'être plus ambitieux. En économisant 10 % du coût de fonctionnement de l'État (soit 1,8 milliard), le montant du bon pour l'égalité démocratique pourrait être de 7 euros. Si un citoyen décidait de ne pas utiliser son bon pour l'égalité démocratique une année donnée, le montant du don ne serait pas retiré du budget prévu pour le financement démocratique. Selon Julia Cagé, « les bons pour l'égalité démocratique ne sont pas une possibilité donnée aux citoyens de décider combien l'État doit consacrer chaque année au financement public de la démocratie – cela est déterminé “en amont” par le législateur lorsqu'il décide la hauteur à laquelle doit être fixée la valeur du bon<sup>46</sup> ». Les bons non alloués seraient répartis entre les partis politiques existants en fonction de leurs résultats électoraux lors

des dernières élections législatives. Ce système a pour atout de viser l'égalité des citoyens dans la vie politique, en permettant notamment à ceux qui ne peuvent pas donner de le faire par ce biais. Il présente aussi l'avantage de la simplicité car tous les financements publics sont regroupés, et cela n'est pas négligeable pour la confiance des citoyens dans les institutions. Il permet enfin de fluidifier le système de financement politique car le financement public peut fluctuer chaque année.

On peut cependant évoquer quelques points faibles. Il existe tout d'abord une interrogation technique. Si la déclaration en ligne des revenus tend à devenir universelle, une frange de la population française continue de remplir un dossier papier et ce système est difficilement concevable sur ce format. Il ne faut pas que la fracture numérique devienne aussi une fracture politique. De plus, l'anonymat de ces informations doit être solidement garanti pour éviter la constitution de fichiers. Évoquons ensuite la question de la participation. Ce modèle est un pari, dans la mesure où l'absence de mobilisation pourrait conduire à une reproduction de l'ancien système, mais avec des sommes considérables. En cas de faible participation, les fonds octroyés pourraient être vus comme illégitimes, et cela serait susceptible de conduire à la suppression du financement public. L'électorat semble davantage capable de se déplacer pour élire des représentants qui s'engagent sur un programme concret plutôt que pour financer des partis, des structures qui sont fortement décriés. Enfin, cela créerait une absence de stabilité pour les partis politiques.

• **Scénario 3 : remplacer la déduction fiscale par un crédit d'impôt**

La solution du crédit d'impôt pourrait permettre de supprimer l'inégalité de la déduction fiscale et de soutenir les petits donateurs. Cette idée a d'ailleurs été retenue pour les cotisations versées aux organisations syndicales<sup>47</sup>. Afin d'illustrer cette proposition, prenons l'exemple d'un don de 600 euros.

45. Julia Cagé, *op. cit.*

46. *Ibid.*

47. Article 199 quater C du code général des impôts.

- Dans un système de déduction fiscale, le coût réel du don peut être différent :
  - un individu disposant d'un revenu imposable annuel de 90 000 euros peut être remboursé et le don n'aura qu'un coût réel de 204 euros après la déduction fiscale ;
  - un individu disposant d'un revenu dix fois plus faible et qui n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu ne peut être remboursé et le poids du don sera de 600 euros.
- Dans un système de crédit d'impôt, le coût réel du don est identique :
  - l'individu disposant d'un revenu imposable annuel de 90 000 euros pourra diminuer le montant de ses impôts ;
  - l'individu ne payant pas l'impôt sur le revenu recevra de l'administration fiscale un chèque de 396 euros.

Pour Julia Cagé, ce système demeure proportionnel au montant du don, et donc souvent au revenu du donateur. Cela conduirait à financer toujours en majorité les choix politiques des plus aisés. Afin de contourner ce problème, le plafonnement du crédit d'impôt peut être envisagé. Ainsi, on pourrait avoir un crédit d'impôt équivalant à 80 % du montant du don, dans la limite de 300 euros par contribuable. Cela permettrait de rétablir l'égalité entre contribuables et de favoriser les « petites donations », essentielles dans un système démocratique, tout en limitant le coût pour le budget de l'État. Il ne s'agit ni de jeter l'opprobre sur les grands donateurs, ni d'exagérer leur influence sur la vie politique. Ces dons confèrent un droit d'écoute, ce qui peut permettre aux donateurs de peser de manière diffuse et sur des sujets précis. Pour autant, il ne faut pas inverser la relation de cause à effet : ce n'est pas parce que les grands donateurs financent une campagne que le programme associé est favorable à leurs intérêts. C'est sur la base de ses propositions qu'ils décident de soutenir un candidat. On peut également contester l'idée d'une homogénéité des intérêts des grands donateurs.

Rappelons que l'un de nos objectifs dans ce rapport est de rendre le financement de la vie politique plus

juste, pour qu'il ne constitue pas un obstacle à la vitalité de notre démocratie. Nous ne souhaitons donc pas baisser le plafond des dons, ce qui risquerait de fragiliser des acteurs de cette démocratie. Nous sommes toutefois convaincus qu'il est important de faciliter les petites donations afin de permettre à chacun de participer à la vie démocratique et d'encourager l'émergence de toutes les sensibilités politiques. Ce sont les conditions d'une démocratie légitime et solide.

#### Proposition 2

### **Verser en une seule fois et revaloriser le montant de l'avance prévue pour l'élection présidentielle**

En complément, le montant avancé aux candidats ayant obtenu leur parrainage devra être versé en une seule fois et revalorisé. Afin de tenir compte de l'inflation<sup>48</sup> et de l'importance de cette avance pour les candidats disposant de peu de moyens financiers, nous recommandons de faire passer ce montant de 153 000 euros à 200 000 euros. Il faut noter que cette revalorisation ne constituerait pas une charge pour les finances publiques, au vu de son faible montant (par rapport au budget global de l'État) et surtout parce que cette avance est déduite du remboursement versé après la campagne.

#### Troisième axe

### **Garantir la transparence du financement public**

#### Proposition 1

### **Renforcer le rôle de la CNCCFP**

Si la CNCCFP a permis de sanctionner certains comportements frauduleux, son rôle demeure insatisfaisant, avec des contrôles jugés parfois

48. Compte tenu de l'érosion monétaire due à l'inflation, le pouvoir d'achat du montant prévu en 2002 (153 000 euros) correspond à environ 190 500 euros en 2019.

disproportionnés. Les auditionnés évoquent des actes peu coûteux et banals (comme le nombre de litres d'essence consommés lors des déplacements de campagne) très encadrés, conduisant à de nombreux échanges de justificatifs, alors que des événements importants (tels les grands meetings de campagne) ne sont pas aussi sévèrement contrôlés, malgré des montants parfois considérables. En outre, le manque de moyens matériels et humains pénalise l'efficacité de cette institution essentielle au bon fonctionnement de notre démocratie.

Afin de garantir son efficacité, nous recommandons d'accroître ses moyens, de diriger son activité davantage vers l'accompagnement plutôt que vers un contrôle extrêmement difficile à réaliser, et de viser au maximum la sécurité juridique. Dans le cadre d'un dialogue clair entre la CNCCFP et les partis politiques, certaines irrégularités pourraient être évitées. Cela nécessite un cadre législatif complet et précis, qui doit recouvrir l'ensemble des étapes d'une campagne (primaires et parrainages) et des cas de figure (candidature d'un responsable politique tel que le président de la République).

Il serait également essentiel de renforcer l'aspect pédagogique des productions de la CNCCFP. Cette commission publie des guides pour les candidats, mais ceux-ci sont difficilement compréhensibles pour de nouveaux acteurs. En 2017, de nombreux candidats aux élections législatives se sont présentés sans aucune expérience sans que surviennent de problèmes majeurs de financement de la vie politique. Cependant, ce phénomène résulte en grande partie du travail du mouvement En Marche! et de La France insoumise qui étaient constitués de personnes expérimentées. Par exemple, le mouvement En Marche! publiait de courtes vidéos explicatives sur des sujets bien précis afin d'accompagner les mandataires de ces candidats. L'utilisation de graphiques, de schémas, de vidéos, voire de MOOC (*massive open online courses*, formations en ligne ouvertes à tous) ou de tout autre support pédagogique permettrait d'augmenter la sécurité juridique des candidats et de « démocratiser » les fonctions financières d'une

campagne. Cela limiterait le poids des appareils et des « professionnels de la politique » et permettrait de lutter contre l'autocensure de nombreux citoyens.

La démocratie nécessite des règles, mais la complexité croissante de ces dernières est à surveiller. Il s'agit d'un investissement, qu'il faut évaluer par rapport au gain de temps possible lors de la vérification des comptes de campagne, mais également par rapport au coût démocratique de l'inaction.

## Proposition 2

### **Garantir la transparence sur le montant des dons reçus par les candidats et les partis politiques**

Imposer la transparence est souvent difficile. Cette réponse fait écho à une attente forte des citoyens, qui se comprend au vu des données sur les dons qui sont aujourd'hui agrégées et peu intéressantes. Toutefois, cette aspiration nécessite d'être pondérée par le respect de la vie privée et par l'impératif que représente la facilité de gestion d'une organisation. Afin de trouver le point d'équilibre, il faut rechercher ce qui permet aux citoyens d'être informés et opérer ces choix en conséquence. Nous ne pensons pas que la divulgation de l'identité des donateurs soit pertinente. Comment établir le seuil à partir duquel le donateur devrait se dévoiler ? Si ce montant était jugé trop important, pourquoi ne pas limiter les dons à ce seuil au lieu de dévoiler des noms ? Mais cela pourrait créer une incohérence et une insatisfaction car de nombreux citoyens seraient de toute façon probablement convaincus que les grands donateurs contournent cette règle. Si l'on instaure un seuil, il suffit au donateur de donner un montant à peine inférieur, puis de répéter l'opération auprès de plusieurs micropartis afin de dissimuler son identité<sup>49</sup>. À l'inverse, en l'absence de seuil, la vie privée des donateurs serait trop fortement exposée. Cela pourrait notamment poser un problème professionnel pour de nombreux individus. Nous pensons préférable d'instaurer une transparence sur le montant des dons.

49. Cela peut entraîner en outre une multiplication de ces micropartis, qui poserait un problème de gestion pour la CNCCFP.

Concrètement, cela peut se traduire par une obligation de publication de deux tableaux sur le site internet officiel de la CNCCFP<sup>50</sup>.

- Le premier tableau recenserait les dons par grandes catégories, par exemple, les dons modestes jusqu'à 50 euros, les dons moyens de 50 à 500 euros, les dons importants de 500 à 4 600 euros et les dons très importants de 4 600 à 7 500 euros (seulement pour les partis politiques). Ce tableau permettrait une vision claire afin de faciliter l'information du citoyen.
- Le second tableau, quant à lui, serait exhaustif, avec l'ensemble des dons, dans le but de proposer une information précise.

Des partis pourraient ainsi choisir d'être financés par des dons importants, mais ils auraient à assumer ce choix. Les partis n'assumant pas ce financement, eux, modifieraient leur stratégie de levée de fonds qui devrait être facilitée par l'autorisation du financement participatif et une réforme du remboursement des dons (deux mesures proposées dans le présent rapport). Il serait en effet incorrect de critiquer un parti qui se finance sur des dons importants si le système favorise justement ces dons.

#### Quatrième axe

### Mettre fin aux incohérences des règles du financement de la vie politique

Au-delà des critiques usuelles évoquées dans les précédents axes de préconisation, nous avons constaté lors de nos recherches d'autres lacunes dans le financement de la vie politique.

#### Proposition 1

### Définir un cadre clair pour les primaires électorales

Si le cadre de la campagne politique est bien défini, il néglige la campagne des primaires. Dans un avis rendu le 31 octobre 2013, l'Assemblée générale du Conseil d'État a apporté des précisions sur le régime applicable aux primaires<sup>51</sup>. Cet avis considère que seules les dépenses visant l'obtention des suffrages des électeurs lors de l'élection doivent être indiquées dans le compte de campagne du candidat, contrairement à celles qui visent l'adhésion « des seuls adhérents du parti politique auquel appartient le candidat en vue de son investiture<sup>52</sup> ». En 2015, dans son rapport parlementaire, Romain Colas a souligné la difficulté pratique de cette règle<sup>53</sup>. Les médias diffusent l'information, que le corps électoral se limite aux adhérents ou pas, ce qui complexifie le contrôle d'une pratique qui se répand. Le Conseil d'État avait lui-même reconnu que « cette inadaptation et l'exigence de sécurité juridique des opérations électorales appellent une intervention du Parlement en vue de compléter, pour l'avenir, une législation qui ne prend pas en compte l'impact du développement récent des élections primaires<sup>54</sup> ».

Il est donc urgent de prévoir un cadre stable et rassurant, bénéfique à toute campagne électorale, en intégrant les dépenses visant les électeurs ainsi que les adhérents. Les primaires fermées d'un parti peuvent influencer les électeurs et elles pourraient devenir un outil de contournement du plafond. Ceci constituerait un gage de simplicité et de sécurité juridique pour les partis, mais surtout un moyen de renforcer la solidité du système de financement de la vie politique en évitant des exceptions juridiquement fragiles. Il faudrait toutefois bien distinguer les dépenses engagées au seul bénéfice du candidat et celles qui bénéficient à l'ensemble des participants (le

50. Ce système de centralisation serait en effet meilleur que le choix de l'afficher sur les sites officiels des partis. Cette précaution permettrait à la CNCCFP de vérifier les informations plus facilement et surtout d'éviter que ces données soient « cachées » du fait d'un manque d'ergonomie sur ces sites internet.

51. Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'intérieur), *Demande d'avis du Premier ministre relatif aux modalités d'imputation dans un compte de campagne des dépenses liées aux campagnes dans le cadre de primaires ouvertes organisées par des partis politiques*, 31 octobre 2013 – avis n° 388003.

52. *Ibid.*

53. Romain Colas, *Rapport d'information sur l'évaluation de la pertinence des dispositions législatives et réglementaires relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques*, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2015.

54. Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'intérieur), *op. cit.*

rapport de Romain Colas évoque notamment les dépenses de nature logistique). Cette sécurisation juridique pourrait également concerner les actions permettant de recueillir les 500 signatures, qui demeurent un angle mort du financement de la vie politique française.

#### Proposition 2

### **Fixer le plafond des élections sénatoriales en fonction des grands électeurs et non du nombre d'habitants**

Nous l'avons évoqué précédemment, le plafond des dépenses pour l'élection des sénateurs est fonction du nombre d'habitants de la circonscription. Pour rappel, il est fixé à 10 000 euros par candidat ou par liste et majoré de 0,05 euro par habitant du département pour les départements élisant deux sénateurs ou moins et de 0,02 euro par habitant du département pour les départements élisant trois sénateurs ou plus<sup>55</sup>. Pourtant, les campagnes des sénatoriales ne concernent pas les habitants de la circonscription mais les grands électeurs qui composent les collèges électoraux. Afin de renforcer la cohérence de cette règle, il faudrait donc que le plafond des élections sénatoriales soit fixé en fonction du nombre de grands électeurs et non du nombre d'habitants.

#### Cinquième axe

### **Instaurer un statut clair et réel pour tous les élus et les partis politiques**

#### Proposition 1

### **Étoffer et clarifier le statut des élus locaux**

La vie politique bénéficie du financement des candidats et des partis politiques, mais également du soutien financier destiné aux élus. Les droits et garanties de ces derniers sont des éléments indispensables à la vie politique. Si les élus nationaux disposent d'un statut relativement complet, recensant des garanties et des obligations, les élus locaux souffrent de lacunes manifestes<sup>56</sup>. Pourtant, dès décembre 2000, Pierre Mauroy rappelle que le statut de l'élu est une condition de la démocratisation de l'accès aux fonctions électives : « Il ne s'agit pas de professionnaliser la vie politique, mais de donner à plus de citoyens les moyens matériels et financiers d'exercer un mandat d'élu pour qu'ils puissent vivre sans préjudice leur vie personnelle [...]»<sup>57</sup>. » Ce qui est parfois vécu aujourd'hui comme un privilège est lié à la démocratisation des régimes politiques<sup>58</sup> et à la volonté de garantir l'indépendance des élus de la nation.

Depuis 1992 et les premiers éléments législatifs, des progrès ont été accomplis, notamment concernant la sécurité sociale des élus<sup>59</sup>. Le site officiel [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr) évoque même un « statut de l'élu » en recensant ses garanties et ses droits<sup>60</sup>. Pourtant, le gouvernement a évoqué à plusieurs reprises une crise de l'engagement pour les prochaines municipales avec peut-être de nombreuses listes incomplètes. Craintes

55. L'article L. 308-1 du code électoral prévoit toutefois que les montants prévus au présent article soient actualisés tous les ans par décret. « Ils évoluent comme l'indice des prix à la consommation des ménages, hors tabac. »

56. La loi n° 92-108 du 3 février 1992 a listé les conditions d'exercice des mandats locaux. Cependant, ces dispositions demeurent encore incomplètes.

57. *Rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation* remis par Pierre Mauroy, octobre 2000.

58. Eugène Pierre dans son *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1893) évoque déjà cette problématique : « Les hommes les plus dévoués aux intérêts publics peuvent hésiter légitimement à quitter leur affaire s'ils ne sont pas assurés d'une compensation pendant l'exercice de leur mandat. »

59. La loi n° 2012-1404 du 17 décembre 2012 de financement de la sécurité sociale pour 2013 a apporté des modifications importantes sur ce sujet.

60. « Statut de l'élu », site [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

61. Compte rendu analytique officiel du 12 juin 2019, site internet du Sénat.

qui n'ont pas été absentes de la dernière réunion annuelle de l'Association des maires de France du 24 au 26 novembre 2019. Certaines fonctions électives ne seraient plus attrayantes, et les candidats toujours présents seraient concentrés dans quelques catégories sociales comme celles des retraités.

C'est dans ce contexte que, le 12 juin 2019, le ministre des Collectivités territoriales Sébastien Lecornu avait rappelé la promesse de l'actuel président de la République de donner aux élus locaux un « statut digne de ce nom<sup>61</sup> ». La reconnaissance de ce statut semble être l'une des préoccupations de l'avant-projet de loi « Engagement et proximité ». Ce dernier souhaite offrir un « véritable cadre d'exercice » pour les élus locaux, en ouvrant un droit au remboursement par les communes des frais de garde pour les élus ayant des enfants en bas âge ou les aidants familiaux ; ou encore un droit au remboursement des frais de transport ou d'hébergement engagés pour leur mandat pour tous les élus d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). L'objectif est de faciliter l'accès aux fonctions électives des femmes et de certaines catégories sociales, afin d'éviter une surreprésentation des retraités, par exemple. Le volet consacré à la formation ferait l'objet d'une ordonnance spécifique<sup>62</sup>.

Le projet de loi a été adopté d'abord au Sénat, puis ensuite à l'Assemblée nationale, dans le cadre d'un examen en urgence qui semble répondre – en partie – aux enjeux relevés par le rapport du Sénat *Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives*<sup>63</sup>. Ce document évoque le besoin de « mettre en place un cadre plus sécurisant et correspondant aux besoins réels des élus d'aujourd'hui » et de « revisiter le régime des rémunérations ». Pour cette réforme, il propose de lier davantage le degré de responsabilité au niveau de rémunération, de revaloriser les indemnités de fonction des maires de moins de 100 000 habitants (qui n'ont pas bénéficié des réévaluations législatives) et développe l'idée d'un financement mutualisé grâce à une dotation particulière « élu local ». Publié à l'été 2018, donc avant

même la crise des « gilets jaunes » qui a mis en exergue le souci de la proximité et de replacer au cœur des attentes républicaines le mandat de maire, ce rapport insiste avec force sur le nécessaire dépassement d'un stade qu'il appelle « amateurisme républicain ». Certaines propositions émises dans ce rapport mériteraient d'être reprises tant elles pourraient contribuer, parmi d'autres, à faciliter l'accès au mandat et, partant, à fluidifier la vie politique française.

Entre autres, les auteurs proposent d'envisager la participation de la collectivité ou d'un fonds public au rachat des trimestres de cotisation manquants d'un élu à plein temps. Nous préconisons davantage l'option du fonds public permettant une péréquation entre les collectivités (les communes disposant de peu de moyens risqueraient sinon d'être privées de ce droit) et de mieux prévenir les abus. Le refus d'une aide, même abusive, à un élu dans une petite administration est difficile et il semble plus prudent de centraliser les demandes afin de mieux les contrôler.

Les rapporteurs préconisent également d'« étudier la possibilité, durant l'exercice du mandat ayant occasionné la suspension complète de la vie professionnelle, de cotiser au régime général de la sécurité sociale à un montant identique à celui de l'emploi à temps plein abandonné afin de ne pas être pénalisé par le choix effectué notamment au moment de faire valoir ses droits à la retraite ». La liberté donnée dans ce cadre permettrait aux élus de sécuriser leurs droits sans préjudice pour les fonds publics. De même, afin de rassurer les potentiels candidats, il serait utile de prendre en compte, au titre de l'ancienneté dans l'entreprise, la totalité du temps du mandat pour le calcul de la durée de préavis de licenciement et du montant des indemnités de licenciement. Enfin, et surtout, il est important d'envisager l'introduction dans le code général des collectivités territoriales d'un dispositif prévoyant et organisant spécifiquement le départ des élus locaux en cas de conflit d'intérêts. Ces éléments sont

62. Patrick Roger, « Élus locaux : ce que contient l'avant-projet de loi "proximité et engagement" », *Le Monde*, 15 juin 2019.

63. Jean-Marie Bockel, Mathieu Darnaud et Marie-Françoise Perol-Dumont au nom de la délégation aux collectivités territoriales, *Faciliter l'exercice des mandats locaux : enjeux et perspectives*, rapport d'information enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2018.

essentiels pour corriger les lacunes de notre représentation politique (en termes de parité femmes/hommes et de catégories sociales) mais aussi pour encourager un engagement politique en déclin<sup>64</sup>.

## Proposition 2

### Envisager la création d'un statut spécifique aux partis politiques

Un dernier élément n'a pas été abordé dans ce rapport succinct : le statut des partis politiques. Si la question du statut des élus locaux a fait couler beaucoup d'encre, c'est bien moins le cas pour les partis politiques. En effet, aussi étonnant que cela paraisse pour un pays dont chacun se plaît – se complait ? – à louer la passion politique, les partis furent toujours les mal-aimés en France – cet état de fait ne date pas de la V<sup>e</sup> République. Il a toujours existé de nombreuses voix pour s'élever soit contre la toute-puissance d'un prétendu « régime des partis », soit contre leur fonctionnement oligarchique. La ruse de l'histoire fut bien que cette V<sup>e</sup> République bâtie pour lutter contre le régime des partis conduisit, avec l'instauration du suffrage universel direct pour l'élection du président de la République, à l'émergence, puis à la structuration de forces politiques relativement pérennes. Relativement de fait, car nombreuses furent les évolutions, les décès, les renaissances parfois, touchant ces partis politiques, pour certains centenaires.

Ainsi, grâce à cette élection présidentielle, les partis politiques conquièrent une place prééminente dans l'expression des opinions et des suffrages. Les modifications ces vingt dernières années de la rédaction de l'article 4 de la Constitution consacrent ces évolutions. S'il se contentait jusqu'en 1999 d'affirmer que « 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 », cet article fut complété utilement par les révisions de 1999 et de 2008, d'abord comme

prescripteur de la parité, puis comme garant de la pluralité des expressions et des opinions. C'est sur cet article 4 que se fonda progressivement une jurisprudence conséquente, mais somme toute limitée, du Conseil constitutionnel.

Autre ironie de l'histoire, comme nous l'avons vu au long de ces quelques pages, la question du financement de la vie électorale, d'abord, puis politique, permit de mettre en place un financement des structures politiques mais dans le cadre très libéral, et pour tout dire assez lâche, de la loi de 1901. « Cette très grande facilité dans la création des partis politiques explique le nombre considérable et exponentiel des partis politiques, sachant que l'existence d'un parti permet de bénéficier d'un nombre non négligeable d'avantages, notamment dans le financement<sup>65</sup>. » Ils étaient vingt en 1990. Ils sont aujourd'hui près de cinq cents. À l'évidence, nombre d'entre eux n'existent que pour contourner les règles relatives au financement public des partis politiques.

C'est pourquoi la question de réunir l'ensemble des dispositions de droit et issues de la jurisprudence dans le cadre de normes positives et plus précises (comme c'est le cas dans d'autres pays, notamment l'Allemagne) ne saurait être balayée d'un revers de main. Il s'agirait alors de mettre à plat l'ensemble des conditions et des règles permettant de déterminer ce qu'est un parti politique, qualification autorisant l'accès aux différents dispositifs de financement de la vie politique tels que décrits précédemment. Loin d'être une limitation de leur autonomie, il s'agirait plutôt de confirmer leur reconnaissance comme les indispensables outils de la démocratie représentative, et donc de réaffirmer leur centralité dans le cadre de la démocratie libérale. Cela ne les exonère pas de mettre en œuvre ou d'accompagner la mise en œuvre de processus de démocratie dite participative. Bien au contraire. Cette évolution normative serait d'autant plus acceptable, voire indispensable, que les règles de financement auront permis une plus grande fluidité de la scène politique française.

64. Dans son étude annuelle de 2018 *La Citoyenneté. Être citoyen aujourd'hui*, le Conseil d'État évoque davantage une modification de l'engagement qu'un déclin. Cependant, sauf à changer de modèle, il faut conserver la volonté citoyenne d'occuper des responsabilités de représentant politique.

65. Jean-Philippe Derosier et Anne Vidal-Naquet, « France », in Jean-Philippe Derosier (dir.), *Les Partis politiques*, Paris, LexisNexis, 2019, p. 134.

# Annexe

## Les principales lois régissant le financement de la vie politique

- Loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel.
- Loi du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.
- Loi organique et loi ordinaire du 11 mars 1988 relatives à la transparence financière de la vie politique.
- Loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.
- Loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.
- Loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.
- Loi organique du 20 janvier 1995 relative au financement de la campagne en vue de l'élection du président de la République.
- Loi du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.
- Loi du 31 janvier 2007 tendant à promouvoir l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives.
- Loi du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.
- Loi organique et loi ordinaire du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.
- Loi organique et loi ordinaire du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

## Remerciements

Nous remercions l'ensemble des personnes – responsables ou anciens responsables d'organisations politiques, et universitaires – qui ont bien voulu participer ou être auditionnées dans le cadre de ces travaux :

- **Laurent Azoulai**, membre fondateur et membre du Conseil d'administration de la Fondation Jean-Jaurès, ancien directeur financier et juridique du Parti socialiste (1990-1995) et trésorier de la campagne présidentielle de Lionel Jospin (1995)
- **Manuel Bompard**, coordinateur du parti La France insoumise, ancien directeur de la campagne présidentielle de Jean-Luc Mélenchon (2017)
- **Christophe Borgel**, ancien député de Haute-Garonne (2012-2017)
- **Jérôme Bornet**, conseiller politique du président du groupe socialiste du Sénat
- **Julia Cagé**, professeure d'économie à Sciences Po Paris
- **Régis Juanico**, député, ancien trésorier du parti socialiste et de la campagne présidentielle de Benoît Hamon (2017)
- **Marc Mancel**, secrétaire national du Parti socialiste, chargé de la santé, de la protection sociale et de la famille
- **Henri Nallet**, président de la Fondation Jean-Jaurès, ancien Garde des Sceaux, ministre de la Justice, et trésorier de la campagne présidentielle de François Mitterrand (1988)
- **Cédric O**, conseiller participations publiques et économie numérique du président de la République, ancien trésorier de la campagne présidentielle d'Emmanuel Macron (2017)
- **Grégoire Potton**, ancien directeur des affaires générales du mouvement En Marche !
- **Sébastien Roy**, directeur général opérationnel du Parti socialiste
- **Bernard Rullier**, conseiller au Sénat
- **Raphaël Weiss**, avocat au Barreau de Paris



# Table

## des matières

- 01 11 propositions pour insuffler de la justice dans le financement de la vie politique en France
- 03 La réglementation actuelle en France
  - L'encadrement des ressources et des dépenses
  - Un financement public prépondérant
- 12 Les législations étrangères
- 14 Propositions
- 14 Fluidifier le financement de la vie politique
  - Réformer le financement public de la vie politique afin de tenir compte de la représentativité réelle des partis politiques
  - Créer une banque de la démocratie pour pallier les difficultés du financement bancaire
  - Autoriser le financement participatif
- 18 Réduire les inégalités entre citoyens
  - Réformer le remboursement des dons
  - Verser en une seule fois et revaloriser le montant de l'avance prévue pour l'élection présidentielle
- 20 Garantir la transparence du financement public
  - Renforcer le rôle de la CNCCFP
  - Garantir la transparence sur le montant des dons reçus par les candidats et les partis politiques
- 22 Mettre fin aux incohérences des règles du financement de la vie politique
  - Définir un cadre clair pour les primaires électorales
  - Fixer le plafond des élections sénatoriales en fonction des grands électeurs et non du nombre d'habitants
- 23 Instaurer un statut clair et réel pour tous les élus et les partis politiques
  - Étoffer et clarifier le statut des élus locaux des grands électeurs et non du nombre d'habitants
  - Envisager la création d'un statut spécifique aux partis politiques
- 26 Annexe
- 27 Remerciements

Collection dirigée par Gilles Finchelstein  
et Laurent Cohen

© Éditions Fondation Jean-Jaurès  
12, Cité Malesherbes - 75009 Paris



fondationjeanjaures



@j\_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)



Fondation  
**Jean Jaurès**