



Strasbourg, le 10 novembre 2006

CDL-JU(2006)049
Fr. seul.

CCA 2006/10

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

en coopération avec la

COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMENIE
THE AMERICAN BAR ASSOCIATION IN ARMENIA
USAID – FROM THE AMERICAN PEOPLE

**XI^e CONFERENCE INTERNATIONALE DE
LA COUR CONSTITUTIONNELLE D'ARMENIE**

**« Le rôle des cours constitutionnelles
dans la garantie d'élections démocratiques »**

**Erevan, Arménie
6-7 octobre 2006**

**Le contrôle du financement de la vie politique française par
la Commission nationale des comptes de campagne
et des financements politiques, France**

**Rapport par
Barbara Jouan
Chargée de mission, Commission nationale des comptes de campagne
et des financements politiques, France**

Mesdames, Messieurs,

Ma contribution à cette conférence sera celle d'une « praticienne » du droit électoral et du droit politique au sein de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, autorité administrative indépendante française qui est en charge du contrôle du financement de la vie politique française.

L'expérience et l'expertise françaises sont uniques dans ce domaine. C'est de cette spécificité française que j'aimerais aujourd'hui vous entretenir. J'essaierai de vous expliquer le rôle joué par la commission tant au niveau du contrôle des comptes de campagne (tout en m'attachant au préalable à vous expliquer la notion de compte de campagne), qu'à celui du contrôle des obligations incombant aux partis politiques.

Cette contribution n'est évidemment pas exhaustive, mais elle a pour ambition de vous décrire le plus simplement possible et de la façon la plus claire et la plus concrète le travail de la commission.

Avant de rentrer dans le vif du sujet, il serait souhaitable de faire un bref rappel de l'ambiance politico-juridico médiatique entourant la création de la commission ;

Jusqu'à une époque relativement récente, il a régné en France, ce que le Professeur Guy Carcassonne a appelé une zone de « non droit » dans la sphère de la vie et du financement politiques. Cette tardiveté législative à réagir était traditionnellement justifiée par l'idée répandue qu'on ne fait pas fortune en politique et par l'indécence d'associer les notions d'argent et d'action politique.

Cependant, la multiplication des différentes affaires politico-financières (telles que Carrefour du développement ou encore Urba) a conduit le président d'alors, François Mitterrand à réagir. C'est ainsi la crainte qui a stimulé la vertu, selon les termes de Guy Carcassonne et que la première loi relative à la transparence financière de la vie politique a été adoptée le 11 mars 1988.

Cette loi, qui a institué le principe d'un plafonnement des dépenses électorales pour l'élection présidentielle et les élections législatives, a constitué une étape importante mais non suffisante à l'encadrement de la vie politique française. Elle a été suivie de nombreuses lois venant préciser, compléter ou expliciter les règles mises en place.

La loi du 15 janvier 1990 a créé la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, organe chargé de contrôler le financement de la vie politique et de s'assurer de la transparence des campagnes électorales. La création de la commission s'inscrit dans le grand mouvement général du moment, d'encadrement et de moralisation de la vie publique française.

Dans sa décision relative à cette loi de 1990¹, le Conseil constitutionnel a souligné une réserve d'interprétation expresse selon laquelle la CNCCFP est une autorité administrative et non une juridiction et que la position adoptée par celle-ci ne saurait en aucune façon s'imposer au juge administratif qui peut, au besoin par la voie de l'exception, tirer les conséquences de droit en appliquant les sanctions électorales prévues.

¹ Décision n° 89-271DC du 11 janvier 1990.

Il s'agit donc d'une législation très récente et la commission est une institution très jeune. Ses compétences se sont peu à peu développées, toujours dans le respect de l'esprit des lois, et son activité concerne deux pans de la vie politique :

- le financement des campagnes électorales
- le financement des partis politiques

La commission n'est compétente que pour ces deux domaines.

Le financement des campagnes électorales

Le contrôle du financement des campagnes électorales correspond à la majeure partie du travail de la commission. C'est dans ce domaine que son travail est efficace et réel ! Pour présenter les modalités de son action, je vais dresser une chronologie des textes législatifs et réglementaires définissant l'étendue du contrôle et le domaine de compétences de la commission, puis j'aborderai le travail pratique opéré par la commission (contrôle des recettes et des dépenses, fixation d'un montant du remboursement forfaitaire de l'Etat) et enfin je traiterai des décisions de la commission et des recours possibles contre celles-ci.

I. Les origines législatives et les évolutions

La construction juridique que l'on connaît actuellement est le fruit d'une lente évolution avec une succession de lois.

A. Origines

La loi du 11 mars 1988 relative à la transparence de la vie politique met en place un contrôle de l'évolution du patrimoine de certains élus, un début de réglementation du financement des campagnes électorales pour les seules élections présidentielle et législatives, à savoir le plafonnement des dépenses et l'institution d'un remboursement forfaitaire des dépenses et crée une aide publique aux partis politiques proportionnellement au nombre de parlementaires.

Cependant, après qu'une série de nouveaux scandales ait éclaté après cette première loi, la loi du 15 janvier 1990 relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques est venue parfaire le mécanisme existant. Ce texte retient les mêmes principes, mais va au-delà de la législation de 1988 : il met en place le dispositif fondamental du financement de la vie politique et du plafonnement des dépenses électorales et crée la CNCCFP. Tout manquement aux obligations établies et codifiées dans le Code électoral donne lieu à des sanctions d'ordre pénal, électoral et pécuniaire.

B. Évolutions

La loi du 29 janvier 1993 pose l'obligation de publier les dons de personnes morales et entame le mouvement de baisse des plafonds de dépense.

La loi du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique achève la construction juridique du dispositif de contrôle des campagnes et interdit les dons de personnes morales. En contrepartie, elle augmente le montant du remboursement forfaitaire versé par l'Etat. La logique des candidats change : le but de la campagne n'est plus d'être à la limite du plafond des dépenses autorisées, mais de s'en tenir à la moitié du plafond des dépenses définissant le montant maximum du remboursement forfaitaire auquel un candidat peut prétendre.

La loi du 10 avril 1996 confère au juge administratif la possibilité de ne pas prononcer l'inéligibilité du candidat sur la base de la bonne foi de ce dernier.

La loi du 11 juin 2000 instaure le principe de parité au niveau des candidatures et d'une sanction en cas de non-respect de celui-ci au niveau de l'attribution de l'aide publique allouée annuellement aux partis politiques.

La loi du 11 avril 2003 aménage les conditions du bénéfice pour les partis politiques de la 1ère fraction de l'aide publique.

L'ordonnance du 8 décembre 2003 confère à la commission le statut d'autorité administrative et rend obligatoire un certain nombre de procédures.

La loi organique du 5 avril 2006 relative à l'élection du Président de la République au suffrage direct, transfère à la commission le contrôle des comptes de campagne des candidats à l'élection présidentielle (notamment celle de 2007). Le juge d'appel est le Conseil constitutionnel.

La commission contrôle les comptes de campagne des candidats à toutes les élections, à l'exception des élections sénatoriales et des élections se déroulant dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants.

La commission est une autorité administrative indépendante dotée d'un budget autonome de 3 à 4 millions hors année électorale et de 5 à 6 millions d'euros pour les années d'élection. Elle est composée de 9 hauts magistrats :

- trois membres du Conseil d'Etat
- trois membres de la Cour de cassation
- trois membres de la Cour des comptes

Le Président est élu par ses pairs et il nomme son Vice-président. Les neuf membres sont nommés pour cinq ans et sont inamovibles durant cette période.

Les décisions de la commission font grief et sont donc susceptibles de recours, soit gracieux, soit contentieux devant le juge administratif ou le Conseil constitutionnel selon la nature de l'élection.

La commission est dotée d'un personnel permanent d'une trentaine de personnes dont un service juridique chargé de gérer le contentieux électoral.

II. Une formalité substantielle : la désignation d'un mandataire

Depuis l'ordonnance du 8 décembre 2003, tout candidat à une élection doit désigner un mandataire, au plus tard à la date d'enregistrement de la candidature. Avant ladite

ordonnance, la désignation du mandataire n'était obligatoire que si le candidat percevait des dons de personnes physiques.

Ce mandataire peut être soit un mandataire financier, personne physique, soit une association de financement. Il doit être régulièrement déclaré en préfecture.

Le mandataire doit :

- Ouvrir un compte bancaire unique spécifique à la campagne dont il est le seul titulaire
- recueillir les fonds
- régler les dépenses de la campagne (sauf celles qui sont prises en charge par les partis politiques)
- rembourser le candidat des dépenses qu'il a éventuellement réglées avant sa désignation
- délivrer les reçus-dons au donateur. En effet, les dons de personne physique sont plafonnés à 4 600€ par donateur et par élection. Ce don peut être fait en espèces, par chèque, par carte bleue, par virement bancaire ou par prélèvement automatique. Tous les dons supérieurs à 150€, sauf ceux versés en espèces ouvrent droit à avantage fiscal sous forme de réduction d'impôt dans la limite de 66% du montant du don.
- S'assurer qu'il n'y a pas de dons de personnes morales.
- Vérifier l'absence d'incompatibilités entre les fonctions de candidat, de mandataire et d'expert-comptable. Ces incompatibilités tendent à éviter une confusion des fonctions pour assurer une meilleure transparence.
- Veiller à ce que le compte de campagne visé par un expert comptable soit déposé à la commission dans un délai de 2 mois suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise.

Le mandataire a une durée de vie limitée : la période électorale débutant le 1^{er} jour de l'année précédent le mois d'une élection, le mandataire peut être désigné dès cette date. Ce dernier cesse ses fonctions de plein droit trois mois après le dépôt du compte.

III. L'encadrement des recettes

Dans le cadre de sa campagne, le candidat peut avoir différentes sources de financement :

- son apport personnel

L'apport personnel du candidat peut revêtir différentes formes.

Ce peut être soit ses fonds propres (économies, comptes épargnes...) et auquel cas il doit justifier de ces fonds. Ce peut être également un emprunt qu'il a contracté auprès d'organismes bancaires, de personnes physiques (cela est interdit pour l'élection présidentielle), de personnes morales ou de partis politiques.

- l'apport de parti(s) politique(s), il existe à cet égard une réelle différence entre les candidats soutenus par un système de parti et ceux sans parti. En effet, en France, il existe une particularité : on peut être candidat en sa qualité de citoyen sans être soutenu par un parti. Cela crée indubitablement une rupture d'égalité entre les candidats à ce

niveau, puisque les candidats soutenus et financés par une structure partisane sont plus favorisés.

- *les dons de personnes physiques*
- *les concours en nature* : ce sont les concours apportés par le candidat ou des militants qui ne peuvent être quantifiés et justifiés par une facture et qui font l'objet d'une simple évaluation.

IV. Le plafonnement des dépenses et la limitation de celles-ci à l'obtention des suffrages

Pour chaque circonscription, il existe un plafond des dépenses, qui est fonction de la population de ladite circonscription et d'un coefficient multiplicateur prenant en compte le coût de la vie.

C'est l'article L. 52-11-1 du Code électoral qui établit les règles de plafonnement.

En ce qui concerne l'élection présidentielle, il faut se référer à la loi organique relative à l'élection du Président de la République :

1^{er} tour : 15.481 millions d'euros

2nd tour : 20.679 millions d'euros.

Ces plafonds seront prochainement réévalués (en mars 2007).

Le dépassement de plafond est une cause de rejet du compte de campagne et engendre deux conséquences pour le candidat :

- son compte est rejeté, il n'est pas remboursé et peut être déclaré inéligible
- il doit rembourser au Trésor public le montant du dépassement. Cette sanction est une sanction administrative à caractère pécuniaire et personnel.

Il convient de préciser que tous les frais liés à la campagne ne doivent pas être intégrés pour le calcul du plafond. En effet, les frais de la campagne officielle définis à l'article R. 39 du Code électoral ne sont pas à intégrer au compte, il s'agit des frais d'affiches, de bulletins de vote et des professions de foi. Il s'agit bien de dépenses liées à la campagne électorale, mais qui font l'objet d'un remboursement différent de l'Etat.

La commission apprécie le caractère électoral des dépenses inscrites au compte de campagne. Son premier contrôle porte ainsi sur cet aspect.

Selon les termes de l'article L. 52-12 du Code électoral, les dépenses électorales sont celles « engagées en vue de la sollicitation du suffrage des électeurs » et non pas seulement occasionnées par l'élection.

C'est donc cette définition restrictive de dépenses qui fonde l'appréciation de la commission. Ainsi ne sont pas considérées comme électorales, pour exemple, les dépenses à caractère personnel, c'est-à-dire celles que le candidat aurait engagées même sans élection.

Dans cette hypothèse, la commission exclut du compte ces dépenses.

Le principe qui sous-tend tout le contrôle de la commission quant aux campagnes électorales est celui d'éviter l'enrichissement sans cause du candidat en lui remboursant des dépenses sans lien avec l'élection.

Dans un second temps, la commission apprécie le caractère remboursable de la dépense. En effet, au sein des dépenses électorales, toutes n'ouvrent pas droit à

remboursement, soit en raison de leur nature (ex : cadeaux faits aux électeurs), soit en raison de l'absence de justifications. Dans ces cas, la commission exclut également du compte en dépenses et en recettes les dépenses électorales non remboursables.

Les dépenses remboursables sont définies de façon explicite par le Conseil d'Etat: « les dépenses pouvant faire l'objet d'un remboursement forfaitaire de la part de l'Etat sont *celles dont la finalité est l'obtention des suffrages des électeurs* ».

Enfin, ces dépenses électorales remboursables ne sont acceptées que si elles ont été engagées ou effectuées par le candidat et payées par son mandataire pendant l'année précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour et scrutin où l'élection a été acquise.

Il convient de souligner que des dépenses peuvent avoir été engagées ou effectuées par un tiers à la condition qu'elles le soient au profit du candidat et avec son accord.

V. Le remboursement des dépenses électorales remboursables

Le remboursement forfaitaire dû par l'Etat à un candidat et arrêté par la commission ne peut être supérieur à un des trois montants suivants :

- la moitié du plafond des dépenses ;
- les dépenses électorales remboursables réelles du candidat ;
- l'apport personnel du candidat.

Là encore, le but est de prohiber l'enrichissement sans cause du candidat en ne le remboursant que de ses deniers.

De plus, pour obtenir le remboursement de ses dépenses, le candidat doit avoir obtenu au moins 5% des suffrages exprimés (3% pour les élections européennes et polynésiennes) au 1^{er} tour et avoir respecté les dispositions légales, à savoir : dépôt de son compte dans les délais, compte approuvé par la commission, non dépassement de plafond. Les modalités de remboursement de l'élection présidentielle sont légèrement différentes, puisque tout candidat au 1^{er} tour, même s'il n'a pas obtenu 5% des suffrages exprimés a droit au remboursement d'1/20 du plafond des dépenses du 1^{er} tour.

Si ces critères sont remplis, et seulement s'ils sont remplis, alors le candidat peut prétendre et obtenir le remboursement de ses dépenses de campagne.

La commission fixe le montant du remboursement forfaitaire à l'appui d'une décision prise sur l'ensemble du compte.

VI. Décisions de la commission et recours

La commission opère un contrôle sur les obligations légales et comptables qui incombent à toute personne candidate.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, la commission n'est pas une juridiction, elle ne pratique donc pas l'économie des moyens et examine systématiquement tous les éléments comptables.

L'examen des comptes par la commission est un préalable indispensable et celle-ci peut rendre trois types de décisions :

- des décisions d'approbation, elle n'a rien trouvé à redire et le compte est approuvé en l'état. Le candidat sera donc remboursé à hauteur du montant de son apport personnel ;
- des décisions de réformation : la commission a exclu du compte des dépenses jugées non électorales, ou électorales mais non remboursables et a diminué d'autant le montant de l'apport personnel déclaré du candidat ;
- des décisions de rejet, auxquels cas le juge de l'élection est saisi automatiquement. Il s'agit des rejets de compte pour non respect d'obligations substantielles (absence d'expert comptable, de mandataire, dépassement de plafond, concours d'une personne morale, incompatibilités de fonctions), des dépôts hors délai, ou des non dépôts.

En cas de violations manifestement graves de dispositions légales, la commission peut saisir et transmettre les dossiers litigieux au Parquet et demander l'assistance d'Officiers de Police Judiciaire pour mener des investigations plus poussées.

En pratique, ces cas sont très rares.

Le contrôle de la commission quant à ces comptes de campagne est enserré dans des délais très courts.

Le délai normal d'examen des comptes de campagne imparti à la commission est de six mois à compter du dépôt des comptes à la commission. Cependant, si un recours est intenté à l'endroit d'une élection, la commission ne dispose que d'un délai de deux mois pour contrôler le compte, rendre une décision et la notifier au candidat.

Ce qui, en pratique, est un véritable défi, lorsqu'il y a de 8 000 à 10 000 comptes à contrôler !

Une fois la décision de la commission rendue, le candidat dont le compte a été rejeté ou réformé peut introduire un recours contre celle-ci (les décisions de la commission font grief depuis l'ordonnance du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale).

En cas de rejet d'un compte, c'est le juge de l'élection qui est saisi obligatoirement. Ce dernier ne statue que sur l'inéligibilité du candidat et aucun cas sur le fond du dossier, à savoir le montant du remboursement dû.

Il peut retenir la bonne foi du candidat et ne pas prononcer son inéligibilité.

Il peut également rejeter la saisine de la commission, car non fondée. Dans ce dernier cas, le candidat devra se retourner vers la commission afin qu'elle fixe un nouveau montant de remboursement dû.

En cas de réformation d'un compte de campagne, le juge de recours est le Conseil d'Etat. Il s'agit d'un recours de plein contentieux et le Conseil d'Etat peut substituer sa décision à celle de la commission.

A l'issue de l'examen des comptes de campagnes, la commission doit déposer sur le bureau des assemblées, dans l'année qui suit des élections générales auxquelles sont applicables les dispositions de l'article L.52-4, un rapport retraçant le bilan de son action et comportant toutes les observations que la commission juge utile de formuler ([article L.52-18](#)). Elle doit également assurer la publication au Journal officiel des comptes de campagne dans une forme simplifiée ([article L.52-12 alinéa 4](#)).

Comme l'a rappelé un éminent juriste français, le contentieux électoral est « numériquement abondant, juridiquement difficile et politiquement sensible² ». La législation française en la matière a au moins le mérite d'exister, mais des améliorations notables peuvent encore être apportées et la commission y travaille chaque jour.

Le financement des partis politiques

La Constitution française ne donne pas de définition des partis et groupements politiques. Son article 4 précise seulement qu'ils « concourent à l'expression du suffrage » et « qu'ils doivent respecter les principes de la souveraineté et de la démocratie ».

La loi du 11 mars 1988 appréhende les partis politiques sous l'angle financier et ne définit pas ce qu'est un parti politique.

Il faut se reporter à l'article 191 TUE qui dispose que « Les partis politiques au niveau européen sont importants en tant que facteur d'intégration au sein de l'Union. Ils contribuent à la formation d'une conscience européenne et à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union », pour obtenir une définition européenne de la notion de parti politique.

Il n'existe que l'énoncé de grands principes tendant à définir ce que doit faire un parti ou ce pour quoi il est créé, mais en aucun cas, il n'existe une définition précise de ce qu'est un parti.

En l'absence de définition légale, c'est le juge de l'élection qui a tenté de définir un parti politique (CE, n°177927, Commune de Fos-sur-Mer du 30 octobre 1996) :

« Considérant qu'en regard à l'objet de la législation relative, d'une part, à la transparence financière de la vie politique, d'autre part, au financement des campagnes électorales et à la limitation des dépenses électorales, une personne morale de droit privé qui s'est assignée un but politique ne peut être regardée comme un "parti ou groupement politique" au sens de l'article L. 52-8 du code électoral que si elle relève des articles 8, 9 et 9-1 de la loi susvisée du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique ou s'est soumise aux règles fixées par les articles 11 à 11-7 de la même loi qui imposent notamment aux partis et groupements politiques de ne recueillir des fonds que par l'intermédiaire d'un mandataire qui peut être soit une personne physique dont le nom est déclaré à la préfecture soit une association de financement agréée par la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques ».

Il ressort ainsi de cette décision qu'est parti politique, au sens de la loi de 1988, celui qui :

- a soit un mandataire, personne physique ou association de financement ;
- soit bénéficie de l'aide publique

² Bruno Genevois, Le juge de l'élection et le contrôle des comptes de campagne, RFDA, p. 987 et suivantes.

et qui dépose ses comptes annuellement à la CNCCFP avant le 30 juin, visés par deux commissaires indépendants venant de sociétés différentes. Cette dernière obligation d'un visa par commissaires aux comptes vise une meilleure transparence des comptes des partis liée à un contrôle indépendant.

Le parti politique qui répond à cette définition jurisprudentielle et qui entre donc dans le champ d'application de la loi de 1988 acquiert un certain nombre d'avantages :

- possibilité de financer la campagne électorale d'un ou plusieurs candidats
- possibilité de financer un autre parti politique

Les partis politiques ont plusieurs obligations :

- Ils doivent déposer leur compte pour l'année n avant le 30 juin de l'année n+1 à la commission. Ceci est une obligation substantielle à laquelle il ne peut être dérogé. Le non dépôt ou le dépôt hors délai de ces comptes fait perdre le bénéfice de l'aide publique si le parti en est bénéficiaire.
- Ils doivent déposer à la commission des comptes certifiés par deux commissaires aux comptes qui s'assurent du respect des règles du financement de la vie politique et de l'absence de dons de personnes morales.

La méconnaissance de ces obligations engendre un certain nombre de conséquences :

- perte de l'aide publique pour les partis en bénéficiant ;
- non délivrance de reçus dons. Le mandataire peut recevoir des dons, mais il ne peut délivrer les reçus donc correspondants et faire bénéficier leurs donateurs de l'avantage fiscal afférent ;
- impossibilité de financer une campagne électorale ou un autre parti politique ;
- retrait de l'agrément d'une association de financement, le parti n'a plus de mandataire et ne peut plus recevoir de dons, sauf à désigner un mandataire financier.

Le rôle de la commission est de contrôler le respect des obligations comptables par les partis politiques et de faire parvenir au gouvernement à chaque fin d'année la liste des partis qui se sont soumis et ceux qui ne se sont pas soumis à leurs obligations comptables. A cet égard, elle assure la publication sommaire des comptes des partis au Journal Officiel de la République française. Elle gère les reçus-dons et contrôle l'absence de dons de personnes morales et elle peut saisir le procureur de la République si un fait susceptible de constituer une infraction pénale est constaté.

Le financement d'un parti politique est double :

- un financement privé
- un financement public

Le financement privé recouvre plusieurs réalités :

- les cotisations des élus et des militants
- les dons de personnes physiques

Dans le premier cas, il convient de souligner que les cotisations versées par les élus et les adhérents ne sont pas très conséquentes en France. Certains partis inscrivent dans leur statut le montant de la cotisation due par chaque élu, tandis que d'autres laissent ce montant à la discrétion de l'élu.

En ce qui concerne les dons de personnes physiques, il faut se référer à l'article 11.4 de la loi du 11 mars 1988 qui dispose que : « Les dons consentis par des personnes

physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique ne peuvent annuellement excéder 7 500 Euros ». Le mandataire remet au donateur un reçu don qui permet à ce dernier de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu de 66% dans la limite de 20% du revenu imposable.

Les dons de personnes morales sont interdits à l'exception des partis politiques dûment enregistrés auprès de la commission. De la même façon, les contributions ou aides matérielles d'un Etat étranger ou d'une personne morale de droit étranger sont interdites.

Le financement public alloué par l'Etat aux formations politiques correspond à l'aide publique octroyée annuellement aux partis politiques qui répondent aux critères jurisprudentiels de ce qu'est un parti politique et qui respectent leurs obligations.

Ainsi, sur un total d'environ 450 partis politiques connus du service des partis politiques de la commission, 250 d'entre eux déposent des comptes, respectent leurs obligations comptables et peuvent donc financer une campagne électorale, et seulement 52 formations politiques bénéficient de l'aide publique de l'Etat pour 2006.

Cette aide se décompose en deux fractions de montant égal, soit 40 millions d'euros pour chaque fraction.

- La 1^{ère} fraction est allouée 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 voix dans au moins cinquante circonscriptions ; soit aux partis et groupements politiques qui n'ont présenté des candidats lors du plus récent renouvellement de l'Assemblée nationale que dans un ou plusieurs départements d'outre-mer, ou à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou dans les îles Wallis et Futuna et dont les candidats ont obtenu au moins 1 voix dans l'ensemble des circonscriptions dans lesquelles ils se sont présentés.

La répartition est effectuée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour de ces élections par chacun des partis et groupements en cause. Il n'est pas tenu compte des suffrages obtenus par les candidats déclarés inéligibles au titre de l'article L.O. 128 du code électoral.

La loi du 11 avril 2003 est venue renforcer les conditions d'obtention de la 1^{ère} fraction de l'aide publique et impose désormais l'obtention d'1% des suffrages exprimés.

- La 2^{nde} fraction de ces aides est attribuée aux partis et groupements politiques bénéficiaires de la première fraction visée ci-dessus proportionnellement au nombre de membres du Parlement qui ont déclaré au bureau de leur assemblée, au cours du mois de novembre, y être inscrits ou s'y rattacher. Cette déclaration est confidentielle et ne peut pas être communiquée à des tiers même sur

demande auprès du Bureau de l'Assemblée ou du Sénat. Le montant de l'aide publique est ainsi fixé pour la durée de la législature.

Au plus tard le 31 décembre de l'année, le bureau de l'Assemblée nationale et le bureau du Sénat communiquent au Premier ministre la répartition des parlementaires entre les partis et groupements politiques, telle qu'elle résulte des déclarations des parlementaires. Parallèlement à cela, la commission transmet chaque année au Premier ministre la liste des partis politiques ayant respecté leurs obligations.

Le Premier ministre établit alors la liste des formations politiques bénéficiaires de l'aide publique et ce décret d'attribution paraît au Journal Officiel de la République française.

Le décret d'attribution de l'aide publique pour 2006 est paru le 31 janvier dernier. Je vais vous donner les données les plus significatives :

- l'UMP reçoit 32 173 699 € d'aide publique et paie une pénalité de 4 262 606 € (pour 466 candidats hommes il y avait 114 femmes) ;
- le PS reçoit 20 028 682 € et paie 1 650 980€ de pénalité (pour 350 candidats hommes, il y avait 185 candidates femmes) ;
- l'UDF reçoit 4 646 500€ d'aide publique et paie une pénalité de 666 743€ (pour 181 candidats hommes, il y avait 45 femmes) ;
- Seul le parti les Verts qui respectent parfaitement le principe de parité.

Pour information il y actuellement 77 femmes à l'Assemblée nationale, soit 13.3% et 58 femmes au Sénat, soit 17.5%. Il est remarquable de souligner les pénalités payées par chaque formation pour non respect de la parité. Cette tendance ne devrait pas s'inverser lors des élections législatives de 2007, puisque d'ores et déjà, un certain nombre de formations politiques ont précisé qu'elles ne présenteraient pas un pourcentage égal de femmes et d'hommes à la candidature.

Il existe en Europe et de par le monde des structures spécialement chargées de contrôler le financement de la vie politique, mais qui n'ont pas le statut juridique de la commission française. Pour autant, le modèle français est-il exportable ?

Le financement français de la vie politique est uniquement public. Un avis de la Commission de Venise daté des 16 et 17 mars³ a été rendu sur la question épineuse du financement d'un parti politique national par une personne morale de droit étranger. A cela, la commission a répondu qu'elle ne pouvait pas rendre un avis général, car il fallait traiter les pays au cas par cas.

Et c'est exactement de cela qu'il s'agit. Le modèle français fonctionne comme cela aujourd'hui, car cela fait plus de dix ans que le financement de la vie politique est uniquement public. La structure de contrôle mise en place dépend éminemment du

³ CDL-AD(2006)014, Opinion No. 366/2006, Commission de Venise, 66^e session plénière, 17-18 mars 2006.

contexte national, de la culture politique et du rapport du parti avec ses militants ou ses électeurs potentiels.

Le gros défaut du système français tient vraisemblablement à la structure même d'attribution de l'aide publique puisqu'au final ce sont les grands partis politiques qui sont représentés au Parlement qui sont les destinataires privilégiés de l'aide publique étatique.

En guise de conclusion, il conviendrait de s'interroger sur le coût global du financement de la vie politique française ?

Cette réponse doit être nuancée. En effet, hors années d'élection, le coût de la vie politique se résume à la dotation annuelle globale allouée aux formations politiques et inscrite dans la loi de finances. Cette dotation s'élève à environ 80 millions d'euros avant pénalités et à environ 73 millions d'euros après déduction des pénalités. Dans le cas d'une année électorale chargée comme ce fut le cas en 2004 avec pas moins de trois élections (cantonales, régionales et européennes), il convient d'ajouter à la dotation publique octroyée aux partis politiques le coût du remboursement des dépenses électorales des candidats.

Au final, ce dernier s'est élevé à 83 millions d'euros, auxquels il faut ajouter les 73 millions d'euros de dotation publique aux partis politiques. L'Etat a ainsi contribué à hauteur de 156 millions d'euros au financement de la vie politique en 2004.

Cela prouve que la démocratie a un coût et que le financement public, même s'il représente une partie non négligeable du budget de l'Etat permet au final, la transparence de la vie politique et l'existence d'un contrôle rigoureux par la commission. Cette dernière n'est évidemment pas la panacée, mais c'est une structure réelle de contrôle perçue comme cela par les élus et le monde politique et jouissant d'une solide réputation de neutralité et de compétence.