



Mission administration générale de l'Etat

Programme de contrôle de la session 2018-2019 de la commission des finances.

Financement de la vie politique- Missions de la Commission de contrôle

Audition du 9 juillet 2019 par M Jacques Genest, sénateur de l'Ardèche.

Les règles sur le financement de la vie politique ont été laborieusement établies depuis 1988, par des lois successives. Pour que les citoyens soient égaux dans l'expression du suffrage, pour que le débat démocratique soit loyal, la vie politique doit être soustraite au pouvoir de l'argent. Mais cet objectif affiché est loin d'être atteint.

Les objectifs et indicateurs de performance figurant [au programme 232 « sur la vie politique, culturelle et associative »](#) posent un problème méthodologique et de de politique législative. En effet, la « performance démocratique » du système est faible, et appelle des réformes importantes.

1. Sur le coût de l'élection.

1.1. La méthodologie retenue ne donne pas une image fidèle du coût de la vie politique.

Ainsi, le premier objectif du programme est l'organiser les élections au meilleur coût moyen par électeur inscrit. Cependant, ce coût ne peut être limité au remboursement de la propagande, aux frais de diffusion de la propagande et aux tâches préparatoires au scrutin. De même, le coût des partis pour l'Etat ne se limite pas au financement direct. Il faut y ajouter le coût pour l'Etat de la déductibilité des dons aux partis et aux campagnes. A défaut, le calcul des dépenses ne permet pas de donner une image fidèle des dépenses engagées. Ainsi, si l'Etat dépense bien 68 millions d'euros pour le financement direct des partis, il faut y ajouter environ 56 millions d'euros déduits des impôts par les donateurs.

Au total, pour les années où se cumulent élections présidentielles et législatives et pour la période 2008-2017, l'Etat dépense environ 175 M€ pour le financement de la vie politique : 67 M€ en financement public, 52 M€ pour le remboursement des frais de campagnes, 56 M€ en déductions pour les dons aux partis, 8 millions de déductions pour les dons aux campagnes), soit 3,55€ par citoyen¹.

1.2. Les fonds consacrés à la vie politique, surdéterminés par les contribuables aisés.

¹ Julia Cagé, *le prix de la démocratie*, Fayard, 2018.

Peu de Français ont les moyens de financer un parti politique ou une campagne électorale pour le montant maximum autorisé par les textes. Depuis 2010, les 290 000 citoyens environ qui contribuent au financement politique donnent environ 435€ par an. Seuls 2900 contribuent au maximum de 7500€ par an. De plus, compte tenu de la défiscalisation partielle des dons, l'Etat a remboursé 5000€ à ceux qui ont contribué à hauteur de ce maximum- et encore plus à ceux qui y ont ajouté le financement d'un candidat au maximum de 4600€. Évidemment, l'Etat n'a rien remboursé à ceux qui ont des revenus trop faibles pour être redevables de l'impôt. Ainsi, 913 personnes ont contribué pour la moitié de la campagne d'Emmanuel Macron, en bénéficiant d'une défiscalisation aux deux tiers.

Le système est donc en lui-même inégalitaire. Il confère un rôle déterminant aux citoyens les plus riches. Le peuple vote, mais ce vote est sous influence, du fait du poids déterminant de l'argent privé et des déductions fiscales dans la vie politique, Et ce poids devient très lourd quand les banques sont de plus en plus réticentes dans les prêts consentis aux partis et aux candidats.

Il est encore plus inégalitaire, dès lors que les partis hors système ont de plus en plus de difficulté à se financer. La loi du 15 septembre 2017 a retenu la création d'un médiateur du crédit, chargé de concourir « au financement légal et transparent de la vie politique en vue de favoriser, conformément aux articles 2 et 4 de la Constitution, l'égalité de tous devant le suffrage ». Mais la possibilité d'assurer le financement d'une campagne en cas de « défaillance du marché » renvoyée à une ordonnance, est toujours en attente.

2. Sur la Commission de contrôle.

Le rôle de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politique est lié à l'objectif d'assurer des élections au meilleur coût, notamment parce qu'une partie des dépenses électorales validée donne lieu à remboursement.

Sur les 4 613 509 € de crédits de personnel ouverts pour la CNCCFP, 4 389 509 € sont consacrés à la rémunération de ses emplois et au financement des prestations et allocations sociales diverses dont les allocations d'aide au retour à l'emploi (70 000 € prévus). Le reliquat de crédits demandés, soit 224 000 €, est destiné au paiement des vacances aux rapporteurs et aux membres de la CNCCFP lors du contrôle des comptes de campagne.

Un plafond des dépenses a été fixé. Pour les campagnes présidentielles de 2017, il était de 16,8 millions d'euros par candidat et de 22,5 millions d'euros pour chacun des candidats présents au deuxième tour. Les candidats ayant obtenu moins de 5% des suffrages sont remboursés à hauteur de 4,7% du plafond des dépenses. Les autres peuvent prétendre à un remboursement de 47%. D'autres plafonds sont fixés pour les élections législatives et européennes.

2.1. Une institution peu performante.

[Le rapport de la CNCCFP pour 2018](#) rappelle, a minima, le vœu d'un réexamen d'ensemble du cadre juridique, afin de disposer d'un corpus de règles accessibles à tous.

En effet, la question de la performance ne peut être cantonnée à une stricte acceptation comptable. Elle impose de s'interroger sur la bonne utilisation des moyens alloués pour remplir les missions d'une institution.

La CNCCFP a sans doute besoin de moyens financiers. Elle a plus encore besoin des moyens juridiques pour exercer sa mission. En effet, la CNCCFP ne peut exercer de contrôle concret par des investigations. Elle ne peut non plus faire appel aux services de police judiciaire. Elle doit s'appuyer sur le travail des commissaires aux comptes des partis, liés par le secret professionnel, même si elle peut, en vertu de la loi du 25 juin 2018, disposer des pièces comptables. C'est pourquoi ce contrôle ne permet que la détection d'infractions flagrantes.

La CNCCFP n'a pas non plus de jurisprudence claire sur la notion de dépense électorale et encore moins sur le montant raisonnable de certaines dépenses. Les ambiguïtés qui ont été relevés dans le contrôle des comptes de la dernière campagne ont confirmé cette situation.

Enfin, la CNCCFP n'exerce qu'un contrôle superficiel sur les comptes de campagne. En effet, ces comptes doivent être déposés deux mois au plus tard après l'élection. L'examen des comptes ne peut alors trop tarder, car il conditionne le remboursement des candidats. La conséquence est que le candidat vainqueur des élections présidentielles court peu de risques en cas de financement irrégulier – contrairement à ceux qui ont remporté des élections législatives ou locales.

2.2. Une faible coordination des structures de l'Etat.

Le rapport de la CNCCFP fait état d'une recherche de mutualisation des coûts, limité pour 2018 à la commande publique. Rien n'interdit une plus grande ambition.

Au minimum, comme le suggère le rapport sur la confiance publique, une meilleure coordination des structures de l'Etat qui connaissent des infractions à la probité publique.

Plus encore, de même que la Commission de déontologie de la fonction publique verra ses missions dévolues à la HATVP, la possibilité d'une évolution comparable pourrait être envisagée par la CNCCFP. Cela permettrait d'inscrire les questions de financement de la vie politique dans une nouvelle culture de probité publique.

Conclusion : remédier à la faible performance démocratique du système actuel.

La défiance vis-à-vis des institutions atteint un niveau majeur. La confiance dans les personnalités politiques n'a jamais été aussi faible². Plus encore, la légitimité du système représentatif est questionnée. Dans ce contexte, une réforme ambitieuse

²

[Baromètre de la confiance politique CEVIPOF](#), Opinionway, Vague 10, janvier 2019.

s'impose. C'est une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour rétablir un minimum de confiance dans la démocratie.

La première réforme souhaitable est celle du financement de la vie politique. L'Etat dépense environ 175 millions d'euros par an pour financer la vie politique, comprenant le financement direct, le remboursement des comptes de campagne et les déductions fiscales, soit 3,55€ par citoyen. Chaque français pourrait allouer cette somme annuellement à une formation politique, par simple mention sur la feuille d'impôts. Ainsi, la vie politique ne coûterait pas plus cher qu'aujourd'hui. Cela permettrait de sanctionner financièrement un parti qui ne tiendrait pas ses promesses. Cela faciliterait l'émergence de partis nouveaux. Ceux qui ne souhaiteraient pas user de ce droit ou qui n'auraient pas confiance dans le secret de la déclaration d'impôts pourraient ne pas l'utiliser. Dans ce cas, les fonds seraient répartis entre partis, comme actuellement. En contrepartie, le montant des financements privés serait réduit significativement³.

La deuxième réforme concerne les contrôles. Les modalités du contrôle doivent être repensées. D'abord, en passant d'une vérification *ex post* à un contrôle continu des dépenses de campagne. Cela permettrait de repérer plus rapidement les manquements comme les bonnes pratiques. Cela permettrait aussi à la Commission de mieux apprécier le coût réel des prestations et de prévenir les manipulations comptables. Cela permettrait enfin une appréciation plus pertinente des comptes après leur dépôt.⁴

La troisième réforme concerne la possibilité pour les citoyens d'exercer leur vigilance sur le financement des campagnes et des partis politiques. La numérisation devrait permettre un large accès à l'information sur le financement par une publication détaillée des comptes et un accès facilité aux documents fournis par les candidats ou émis par la Commission. Elle doit être accélérée.

Une quatrième réforme concerne la CNCCFP elle-même. La question de son maintien en l'état doit être posée. La fusion avec la HATVP permettrait sans doute une mutualisation de moyens. Elle permettrait aussi de viser un objectif de crédibilité et de performance démocratique.

Une cinquième réforme a été avancée dans le rapport pour renouer la confiance publique⁵. Le rapport soulignait que, bien que bénéficiant de financements publics, les partis ne sont pas soumis au contrôle de la Cour des comptes. Il proposait de confier à la Cour des comptes la certification des comptes des formations politiques bénéficiant de financements publics : « l'expérience de la Cour des comptes relative à la certification des comptes de l'Etat et des assemblées parlementaires serait un atout indéniable dans la mise en œuvre d'un contrôle similaire ses partis politiques ».

³ Julia Cagé, op. cit. Dans son ouvrage, elle explique qu'il s'agit d'un minimum, mais selon un autre mode de calcul, il serait possible, toujours à coût constant, de permettre à chaque citoyen d'allouer 7€ aux partis.

⁴ Propositions développées dans le rapport pour avis n°1307 sur le projet de loi de finances pour 2019, présenté par Olivier Marleix.

⁵ Jean-Louis Nadal, [Renouer la confiance publique, rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics](#), La documentation française, 2015.

Juillet 2019.