



L'ARGENT ET LA POLITIQUE : COMPARAISON INTERNATIONALE DES MODES DE FINANCEMENT

YVES-MARIE DOUBLET*

En 1990, au Nigeria, un seul candidat à l'élection présidentielle serait parvenu à dépenser plus de 46 millions de dollars. L'élection à la Douma russe de 1999 aurait coûté 4,6 millions de dollars contre 1 million quatre ans plus tôt. Au cours du cycle des élections américaines de 1999-2000, républicains et démocrates auraient dépensé respectivement 252,8 et 244,8 millions de dollars provenant de la seule *soft money*¹. 117 millions de dollars auraient été engagés en 2000 pour le renouvellement de la présidence de la République, du Sénat et de la Chambre des députés mexicains.

Si ces chiffres, empruntés à des pays très différents, illustrent l'ampleur des dépenses électorales sous toutes les latitudes, ils ne donnent en même temps qu'un aperçu partiel des moyens financiers consacrés à la vie politique. Non seulement il s'agit de données comptables officielles pouvant être sujettes à caution, mais en ne reflétant qu'une partie des coûts mis en œuvre pour la conquête du pouvoir, ils ignorent les masses financières engagées pour sa conservation. Par ailleurs, le cortège continu des scandales, qui émaillent la vie politique, épargne peu de pays comme si, à l'instar des animaux malades de la peste de la fable de La Fontaine, ils ne mourraient pas tous, mais étaient frappés du même mal.

Introduite dans les années 1960 dans les Etats scandinaves puis en Allemagne, la réglementation du financement de la vie politique a astreint les acteurs de la vie publique, que sont les formations politiques et les candidats, à des obligations de transparence en contrepartie d'un financement public plus ou moins conséquent. Peu à peu, ces réglementations se sont imposées à tous les Etats, avec des degrés de sujétion variables. Avec le recul, les esprits les plus désabusés feront valoir qu'elles n'ont pas su venir à bout de nombre de circuits de financement illicite, qui ont régulièrement gagné en sophistication et en clandestinité. Les esprits les plus réalistes répondront que l'on ne peut parer de toute efficacité ce genre de réglementation, le Code général des impôts n'ayant sans doute jamais eu la prétention, par exemple, de faire disparaître la fraude ou l'évasion fiscales. Faut-il dans ces conditions renforcer cette législation ? Faut-il au contraire estimer que ses limites intrinsèques la privent de tout effet réel ? Faut-il porter la lutte contre la corruption politique sur des terrains répressifs, réputés plus dissuasifs ? Répondre à ces questions revient en réalité à dresser trois constats : la réglementation du financement de la vie politique obéit à une nécessité ; elle revêt des formes très variées ; à l'expérience, sa portée se révèle toutefois limitée.

* Maître de conférences à l'ENA.

LA NÉCESSITÉ DE LA RÉGLEMENTATION

Soumettre les rapports entre l'argent et la politique constitue une triple nécessité politique, juridique et économique.

Aucun État ne saurait se passer aujourd'hui d'une réglementation en la matière car, malgré ses lacunes et ses faiblesses, cette législation a le mérite de contraindre candidats et partis à un minimum de discipline et de rigueur financière. Au surplus, même si le crédit des partis et des élus est fortement entamé dans l'opinion publique, en Amérique, en Asie et en Europe, cet encadrement, surtout s'il est appelé à être renforcé, constitue un moyen de restaurer la confiance des citoyens dans leur classe politique.

Cette réglementation est également une nécessité économique. Si la définition des recettes autorisées des partis et des candidats n'obéit pas à des règles précises, si leurs dépenses ne sont pas plafonnées, le risque est de favoriser une inflation continue de ces dernières, en raison de la nature du marché en cause. Celui-ci s'identifie, en effet, aujourd'hui très largement à des prestations de communication dont la valeur ajoutée, difficile à évaluer, peut prêter aisément à des surfacturations. C'est aussi un marché captif sans forte concurrence. Confrontés à des échéances électorales, le parti démocrate américain, le parti socialiste français ou la CDU allemande, ne pourront jamais réduire leurs coûts en faisant appel au savoir-faire de sociétés de services indiennes ou chinoises. La sous-traitance et la délocalisation sont encore inconnues dans ce domaine. Ces partis sont donc contraints de s'adresser à des entreprises occidentales aux coûts de production élevés. Par ailleurs, campagne électorale rime avec surcoût. Une ONG argentine, « Pouvoir citoyen », a montré comment la tenue d'élections, pendant une période donnée, provoquait imman-

quablement pendant ce laps de temps un renchérissement de la propagande, en écartant du marché d'autres formes de publicité. Ce n'est pas un hasard non plus si les entreprises concessionnaires des chaînes de télévision ont augmenté de 50 % leurs tarifs avant les élections de 2000 au Mexique. Il y a donc une pression mécanique des dépenses électorales à la hausse, qui ne peut être conjurée que par des restrictions légales de leur volume, voire par des interdictions de certaines formes de propagande².

Enfin, cette réglementation constitue une nécessité juridique pour assurer, tant bien que mal, une égalité des chances entre les concurrents. En effet, la compétition électorale ne peut être garantie, que si ses participants jouissent de droits identiques et si la réglementation est assortie de moyens pour s'assurer de l'effectivité de cette égalité.

LA VARIÉTÉ DE LA RÉGLEMENTATION

Ces principes fixés, les formes revêtues par les réglementations du financement de la vie politique sont très variées (cf. annexe 1). Avec des différences liées le plus souvent aux systèmes politiques et aux modes de scrutin, ces règles poursuivent trois objectifs : allouer des moyens aux partis et aux candidats, encadrer les dépenses électorales et contrôler l'application de la loi.

Pendant longtemps, le débat sur la législation sur le financement de la vie politique a porté sur les mérites comparés du financement public et du financement privé, le premier étant paré de toutes les vertus, et le second étant jugé *a priori* suspect (cf. annexe 2 pour la législation française). Hormis le Chili, l'Inde, le Pérou, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Ukraine et le Venezuela, pour les plus importants d'entre eux, rares sont les pays qui n'ont pas fait le



choix du financement public. On prête généralement à ce dernier deux qualités : l'équité et la transparence. Il serait équitable dans la mesure où il ne bénéficierait pas qu'à certains, et il serait désintéressé à la différence du financement privé. Il serait également transparent, ces moyens, figurant dans le budget de l'Etat, étant supposés connus. En réalité, cette présentation des choses pêche par ses aspects simplificateurs. L'équité ne passe pas forcément par l'attribution de moyens publics sans conditions préalables. Ne pas exiger un seuil minimal de représentativité revient en effet à s'exposer au risque de financer des sectes ou des groupuscules qui ne sauraient prétendre, à l'instar des partis classiques, à participer à l'expression du suffrage. Les vertus de transparence du financement public ne sauraient être non plus surestimées. Les dotations budgétaires allouées annuellement aux formations politiques allemandes et françaises (245 millions de marks et 526 millions de francs) ne représentent qu'une fraction du financement public. Celui-ci intègre également les aides aux élus, les subventions aux groupes parlementaires, aux fondations proches des partis, l'aide à la presse d'opinion. Or, toutes ces formes de financement public sont ignorées le plus souvent des électeurs et des contribuables, parce qu'elles ne sont pas consolidées.

Toutefois, aujourd'hui la plupart des pays ont garanti aux candidats et aux partis à la fois un financement public et un financement privé. Dans un souci de ne pas privilégier indûment les partis établis, le premier repose sur deux variables : le nombre de voix obtenues aux élections législatives et le nombre de sièges. S'agissant du financement privé, quelques systèmes politiques (Belgique, France, Québec) ont fait le choix de proscrire les dons des entreprises aux candidats et aux partis, au risque de promouvoir des circuits de financement clandestin. D'autres n'ont pas imposé de limites aux dons des entreprises (Pays-Bas, Royaume-Uni, Suisse). On

constate toutefois que la crise de confiance à l'égard de la classe politique, qui se traduit par une diminution des cotisations et des dons (Belgique, Espagne, France, Royaume-Uni), contraint partis et candidats à se tourner toujours davantage vers la collectivité publique, élargissant par là même le fossé entre l'opinion publique et la classe politique. Quant au financement privé, il est le plus souvent assorti de mécanismes d'incitation fiscale (Allemagne, Corée du Sud, France, Pays-Bas, Portugal, Taiwan).

Le deuxième axe de la législation consiste à encadrer les dépenses. Cet encadrement revêt plusieurs formes. Il va de l'interdiction de certaines dépenses (publicité politique à la télévision, publicité commerciale trois mois avant l'élection, par exemple en France) au plafonnement des dépenses électorales (20 millions de livres sterling dans chaque circonscription au Royaume-Uni pour les élections législatives pour un parti politique ; 1,5 à 6 millions de roupies pour une élection législative en Inde ; 300 000 fois le salaire minimum pour chaque association électorale en Russie ; 14,8 et 19,8 millions d'euros pour chaque tour des élections présidentielles en France).

Toutefois, l'impact de ce mécanisme d'interdiction et de plafonnement des dépenses électorales ne doit pas être surestimé. Ainsi, le plafonnement du montant des dépenses électorales pour les élections présidentielles américaines est largement atténué par la pratique de la *soft money*. En France, la suppression en 1995 de la notion d'accord tacite du candidat pour désigner les dépenses électorales inscrites au compte de campagne a eu pour effet de réduire le montant apparent de ces dépenses. On relève aussi que les Etats ayant imposé un plafonnement des dépenses à la fois aux candidats et aux partis sont peu nombreux : Belgique, Canada, Espagne, Grèce, Israël, Italie, Nouvelle-Zélande, Russie. Le recours enfin à des canaux de

financement parallèles permet aisément de surmonter l'obstacle du plafonnement. Le Royaume-Uni vient de tenter d'encadrer ces circuits de financement, en permettant aux syndicats, sociétés et groupes de pression (*third party*) d'engager pour chacun d'entre eux des dépenses électorales dans les circonscriptions législatives à hauteur de 500 livres sterling et au niveau national, à hauteur de 793 500 livres sterling (pour l'Angleterre). Au surplus, il faut tenir compte des jurisprudences diverses, qui font prévaloir la liberté d'expression sur toute mesure restrictive de dépense électorale, qu'il s'agisse de la Cour suprême américaine en 1976, de la Haute-Cour d'Australie en 1992 ou de la Cour européenne des droits de l'homme en 1998.

La réglementation des recettes et des dépenses s'avèrerait toutefois être un exercice vain si, parallèlement, le législateur ne s'était pas attaché à contrôler l'application de ces règles. Mais, là encore, l'éventail des formules est très ouvert. L'exemple japonais se situe à une de ses extrémités, les comptes des formations politiques n'étant soumis à aucun contrôle. D'autres pays ont préféré confier cet examen à des organes politiques (Allemagne Fédérale, Belgique, Etats-Unis) ou à des organes dépendant étroitement du pouvoir politique (*Tribunal das Cuentas* espagnol). Rares sont les Etats qui ont fait le choix d'un organe de contrôle indépendant (France, Hongrie, Portugal, Royaume-Uni). La détermination du statut de l'organe de contrôle n'épuise pas pour autant le problème, car la portée des sanctions destinées à frapper la méconnaissance de la législation est tout aussi importante. Or, les sanctions les plus communément admises se traduisent, pour le parti contrevenant, par la perte de l'aide publique (Allemagne, Amérique Latine, Espagne, France, Russie). Les dispositifs entraînant des sanctions pénales (France, Italie, Royaume-Uni) ou des sanctions électorales (France) à l'encontre des candidats ou des partis sont en revanche plus rares.

LES LIMITES DE LA RÉGLEMENTATION

Cependant, force est d'admettre que, malgré ces mérites, ces législations souffrent de plusieurs défauts. Le contrôle qu'elles ont mis en place est très largement formel. Les sujets de ces règles en sont les auteurs. Enfin, elles s'insèrent dans un cadre exclusivement national.

L'une des principales faiblesses de toutes ces réglementations réside incontestablement dans le contrôle très formel qui est exercé sur les comptes des partis et des candidats. Le manque de légitimité de l'institution chargée de veiller à l'application de la loi, l'exercice par cette dernière de pouvoirs d'investigation réduits, l'obligation qui lui est impartie de statuer dans un bref délai, l'extrême difficulté d'assurer un contrôle efficace à l'échelle d'une circonscription nationale, compte tenu de la variété et de la dispersion des sources de financement et des dépenses, le statut constitutionnel des partis politiques, sont autant d'explications que l'on peut avancer pour justifier les résultats décevants de ce contrôle. Même si l'arrêt du Tribunal de grande instance de Bonn du 28 février 2001 à l'encontre de l'ancien chancelier Helmut Kohl constitue un contre-exemple, même si les infractions soulevées par le juge ne relèvent pas généralement de la législation sur le financement politique mais plutôt du trafic d'influence, du recel d'abus de confiance ou d'abus de biens sociaux, les expériences espagnole, française et italienne, pour ne s'en tenir qu'à elles seules, montrent que les investigations judiciaires avec les moyens propres des juges constituent des instruments de dissuasion plus efficaces que les contrôles des comptes des partis et des candidats.

Mais, l'une des limites les plus évidentes de la loi tient sans doute au fait que celle-ci est toujours, par la force des choses, le fait des politiques. En d'autres



termes, les personnes sujettes à cette réglementation en sont également les auteurs, et s'il est difficile pour quiconque de s'imposer une discipline, cette tâche est rendue encore plus difficile, lorsque l'enjeu est la conquête ou la conservation du pouvoir.

Enfin, ces législations ont été conçues dans un cadre exclusivement national, qui ignore le développement des déplacements des capitaux, au gré des opportunités financières et de la géographie des secrets bancaire et fiscal. Or, ces mouvements de capitaux échappant à tout contrôle font fi des frontières et des organisations politiques et judiciaires nationales. La logique très nationale de la réglementation du financement de la vie politique, qui touche par définition à l'exercice de la souveraineté, apparaît de plus en plus en décalage avec la logique d'une corruption transfrontalière, nourrie par les marchés et les investissements internationaux. Cet écart n'est pas très éloigné de celui qui prévaut, en dépit des progrès de la coopération judiciaire internationale, entre, d'un côté, la montée d'une délinquance et d'une criminalité transfrontalières et, de l'autre, le maintien de procédures pénales exclusivement nationales.

Sous peine de se voir remise en cause, la démocratie, identifiée jusqu'à maintenant au gouvernement du peuple, pour le

peuple et par le peuple, ne doit pas devenir le gouvernement de l'argent, pour l'argent et par l'argent.

La réglementation du financement de la vie politique, qui s'est imposée peu à peu, a eu, certes, le mérite d'encadrer des dépenses électorales, d'accroître la transparence de certaines ressources, mais la multiplicité des circuits de financement, loin de tarir des sources occultes, a parallèlement toujours gagné en clandestinité et en sophistication, sans que l'on puisse au demeurant citer une seule législation modèle mettant un Etat à l'abri de la corruption politique. Par ailleurs, les instruments de prévention et de répression ne sont pas à la hauteur de l'enjeu. Remédier à ces faiblesses suppose la mise en œuvre de dispositifs de contrôle nationaux indépendants et dissuasifs, le développement d'instruments juridiques internationaux incriminant la corruption et le trafic d'influence, l'institution de mécanismes d'évaluation du type de ceux prévus par la convention OCDE sur les transactions commerciales internationales et le groupe d'Etats contre la corruption (Greco), ainsi que le renforcement d'une coopération judiciaire internationale qui ne fait que balbutier. Parce que l'argent et la politique défient de plus en plus les souverainetés nationales, la réponse à la corruption politique dépend aujourd'hui très largement de la mobilisation de la communauté internationale.

ANNEXE 1

Le financement des partis politiques :
données comparées

Pays	Financement public	Financement entreprises	Financement étranger	Publicité des comptes	Plafonnement des dons	Contrôle des comptes
Allemagne	oui	oui	non	oui	non	oui*
Espagne	oui	oui	non	oui	oui	oui*
Etats-Unis	oui	non (exceptions)	non	oui	oui	oui*
France	oui	non	non	oui	oui	oui**
Italie	oui	oui	oui	oui	oui	oui*
Japon	oui	oui (exceptions)	non	oui	non	non
Royaume-Uni	non	oui	oui	oui	non	oui**

Sources : *Le financement de la vie politique*, Yves-Marie Doublet, PUF, 1998 ; *The funding of political parties : Europe and beyond*, Keith Ewing, 1999.

* Contrôle exercé par un organe politique.
** Contrôle exercé par un organe indépendant.

ANNEXE 2

La législation française sur le financement de la vie politique

La France a attendu **1988** (loi n° 88-227 du 11 mars 1988) pour se doter d'une législation sur le financement des partis politiques. Celle-ci confère un statut juridique aux formations politiques qui reçoivent la personnalité morale. Elle garantit un financement public aux partis représentés au Parlement à hauteur initialement de 114 millions de francs. La publicité des comptes des partis certifiés par des commissaires aux comptes est assurée alternativement chaque année par l'Assemblée nationale et le Sénat. Le défaut de certification et de dépôt des comptes est sanctionné par la perte de cette aide publique l'année suivante. Parallèlement, les candidats aux élections législatives, qui ont obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés et déposé un compte de campagne, se voient accorder un remboursement forfaitaire de 50 000 francs. Les dons aux candidats sont autorisés dans la limite de 20 000 francs pour une personne physique et de 50 000 francs pour une personne morale. Tout don de plus de 2 000 francs doit être versé par chèque, le montant global des dons en espèces consentis aux candidats ne pouvant dépasser 20 % du total des recettes du compte de campagne. Le montant total des dons ne peut excéder le plafond de dépenses fixé par la loi, soit 500 000 francs, dans la limite de 2 % du chiffre d'affaires pour les entreprises et de 1,25 % du revenu imposable pour les autres contribuables. Les dons des personnes morales de droit public sont exclus. Les dépenses de campagne des candidats autres que celles directement prises en charge par l'Etat sont limitées à

*ANNEXE 2 (suite)***La législation française sur le financement de la vie politique (suite)**

500 000 francs pour les élections à l'Assemblée nationale et à 120 millions de francs pour les élections présidentielles, ce plafond étant de 140 millions de francs pour le second tour.

Les lois des 15 janvier et 10 mai 1990 ont renforcé sensiblement la législation. Un plafonnement des dépenses électorales est imposé à toutes les élections, dès lors que la circonscription électorale compte au moins 9 000 habitants. Le contenu du compte de campagne est défini plus largement qu'en 1988. Le plafond des dépenses électorales est ramené à 400 000 francs dans les circonscriptions pour les élections législatives dont la population est inférieure à 80 000 habitants. Les actions de propagande sont encadrées. Ainsi, la publicité politique à la radiotélévision fait l'objet d'une interdiction permanente. Pendant les trois mois précédant le premier jour du mois d'une élection et jusqu'à la date du tour de scrutin où celle-ci est acquise, l'utilisation à des fins de propagande électorale de tout affichage et de tout procédé de publicité commerciale par voie de presse ou par tout moyen de communication audiovisuelle est interdite. Les campagnes de promotion publicitaire des réalisations de la gestion d'une collectivité organisées sur le territoire d'une collectivité intéressée par le scrutin sont également prohibées.

Les dons ne peuvent excéder 30 000 francs, s'ils émanent d'une personne physique et 10 % du plafond des dépenses électorales dans la limite de 500 000 francs s'ils proviennent d'une personne morale autre qu'un parti ou un groupement politique.

L'institution d'un mandataire, qui est soit une association de financement électorale, soit une personne physique et est chargée de la collecte des fonds pour le candidat ou pour le parti, participe d'une volonté de transparence accrue.

Le contrôle de l'application de la législation repose sur la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP) et sur le juge de l'élection. Composée de neuf membres nommés pour cinq ans, à raison de trois conseillers d'Etat, trois conseillers à la Cour de cassation et trois conseillers à la Cour des comptes, cette Commission a le statut d'une autorité administrative. Elle tient de la loi un pouvoir d'approbation, de rejet et de réformation des comptes de campagne. Par ailleurs, elle est habilitée à saisir le juge de l'élection et le parquet, et dispose d'un pouvoir de sanction pécuniaire. C'est au juge électoral que revient le soin de prononcer éventuellement une inéligibilité du candidat.

La loi du 29 janvier 1993 pour l'essentiel exige une publicité exhaustive des dons des personnes morales aux partis et aux candidats, à l'exception dans ce dernier cas de ceux des partis et groupements politiques. Quant au plafond des dépenses électorales pour les élections législatives, il est diminué de 30 %.

La loi du 19 janvier 1995 procède à trois modifications significatives. Au risque de courir le risque d'un retour au financement clandestin, la législation prohibe toute contribution de personne morale aux candidats et aux partis. Le remboursement forfaitaire passe à 50 % du plafond des dépenses autorisées. Enfin, la loi dispose que sont réputées faites, pour le compte du candidat, les dépenses exposées directement à son profit et avec son accord par les personnes physiques et les partis et groupements politiques qui lui apportent leur soutien. Par là-même, cette réforme, en ne requérant pas l'accord exprès du candidat, ne permet ni à la CCFP, ni au juge de l'élection de s'assurer de l'exhaustivité des dépenses retracées dans le compte de campagne du candidat.

*ANNEXE 2 (suite)***La législation française sur le financement de la vie politique (suite)**

La loi du 10 avril 1996 atténue sensiblement le régime de l'inéligibilité, en autorisant le juge administratif, juge de l'élection compétent pour les élections autres que législatives et présidentielles, à ne pas prononcer l'inéligibilité d'un candidat dont la bonne foi est établie.

La loi organique du 5 février 2001 relative à l'élection du président de la République au suffrage universel aligne le taux du remboursement forfaitaire des dépenses électorales pour la campagne présidentielle sur le seuil de droit commun de 50 % du plafond des dépenses électorales autorisées. Ainsi, le montant du remboursement forfaitaire des candidats ayant franchi le seuil des 5 % au premier tour est appelé à s'élever à 7,4 millions d'euros et à 9,8 millions d'euros au second tour.

Si l'on se base sur les derniers rapports des partis, 52 % de leurs ressources proviennent du financement public, 14 % des cotisations des élus, 11 % des cotisations des adhérents et 3,3 % des dons. Le montant global des crédits inscrits chaque année dans le budget de l'Etat et répartis en deux fractions égales s'élève à 526 millions de francs. La première fraction est destinée au financement des partis et groupements, en fonction de leurs résultats aux élections législatives. La seconde fraction est destinée au financement des partis et groupements représentés au Parlement. Le bénéfice de la première fraction est subordonné à la présentation de candidats dans cinquante circonscriptions législatives et est réparti proportionnellement au nombre de suffrages obtenus au premier tour des élections législatives. L'absence de seuil de voix permet toutefois à des groupuscules, voire à des sectes, de toucher le financement public. Or, cet avantage n'est pas mince lorsque l'on sait qu'il dure toute la législature, soit cinq ans.

NOTES

1. La *soft money* désigne les fonds collectés en dehors des plafonds imposés par la loi fédérale.
2. Les cas britannique et français d'interdiction de la propagande politique à caractère commercial sur les chaînes de télévision constituent à cet égard des exemples très rares.